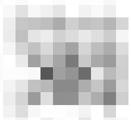
Avances y retos de la cooperación española

Reflexiones para una década






Fundación
Carolina

AVANCES Y RETOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
REFLEXIONES PARA UNA DÉCADA

MANUEL IGLESIA-CARUNCHO (coord.)

MIGUEL ÁNGEL MORATINOS
LEIRE PAJÍN
MANUEL IGLESIA-CARUNCHO
MILAGROS HERNANDO
Y DAVID DEL CAMPO
JOSÉ MANUEL ALBARES
JOSÉ ÁNGEL SOTILLO
EDUARDO MADINA
GONZALO ROBLES
CARLES CAMPUZANO
JOAN HERRERA
LAIA CAÑIGUERAL
JUAN PABLO DE LAIGLESIA
ISABEL RIAÑO
EQUIPO MUTILATERAL
DE LA DGPOLDE
JOSÉ ANTONIO ALONSO
JAIME ATIENZA
E IGNACIO SOLETO
ALFONS MARTINELL
JUANA BENGOA
JUAN FRUTOS
Y CECILIA GARCÍA
JESÚS SEBASTIÁN
GONZALO GUZMÁN
ANTONIO FERNÁNDEZ-POYATO
FLORENCIO GUDIÑO
IGNACIO SANTOS
FERNANDO MUDARRA
MIGUEL BAYÓN
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA
FRANCISCO REY
BEATRIZ MORANT
Y RAFAEL CASCANTE
AURORA DÍAZ-RATO
RICARDO MARTÍNEZ
Y CRISTINA DÍAZ
CAROLINA MAYEUR
RICARDO MARTÍNEZ
JOSÉ MARÍA MEDINA
ANTONIO ZURITA
LUZ ROMERO
KOLDO UNCETA
JOSÉ MANZANARES NÚÑEZ
Y SOLEDAD PARDO
JOSÉ M.ª LACASA
MARCOS DE CASTRO
GRAÇA MACHEL
MAURICIO GÓMEZ
ELENA MONTOBBIO
NABIHA GUEDDANA
RICHARD MANNING
ANNA AYUSO







España
México
Argentina

Primera edición, octubre de 2007

Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de la cubierta: IPADE

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain
ISBN: 978-84-323-1304-2
Depósito legal: M. 44.595-2007

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

ÍNDICE

SEGUNDA PARTE

ALGUNOS TEMAS CENTRALES EN ESTA ETAPA

TERCERA PARTE

LOS RETOS SECTORIALES

CUARTA PARTE

ÁREAS GEOGRÁFICAS

QUINTA PARTE

AGENTES

SEXTA PARTE

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: UNA PERSPECTIVA DESDE EL EXTERIOR

1. PRÓLOGO

Miguel Ángel Moratinos *

Es para mí motivo de gran satisfacción que desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la Fundación Carolina se haya promovido la publicación de este libro sobre los avances y retos de la cooperación española. Y lo es por varias razones:

La primera, *por su oportunidad*. No falta mucho para terminar el mandato del primer Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y los avances en materia de cooperación son indiscutibles. Es un buen momento para recogerlos, sistematizarlos y, así, rendir cuentas de lo que se ha hecho, de lo que se está haciendo, con los recursos que la ciudadanía destina al noble fin de la lucha contra la pobreza. Si se considera que el Departamento que me honro en dirigir se denomina por primera vez *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*, queriéndose expresar así la voluntad política de que la cooperación al desarrollo esté representada en el Consejo de Ministros, se entenderá el interés que reviste para mí esta publicación en estos momentos.

La segunda razón tiene que ver con *su enfoque y utilidad*. Hemos avanzado mucho en este ámbito, sin duda, pero queda mucho por hacer y por mejorar, y muchos resultados por conseguir en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible. El libro no es complaciente, los distintos trabajos que lo componen reconocen lo que se ha avanzado, pero también marcan los retos que quedan pendientes para los próximos años. Será pues una obra especialmente útil para quienes tengan responsabilidades en el sistema español de cooperación en el futuro próximo, tanto en las administraciones públicas como en otras instituciones y en la sociedad civil.

* Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Y con lo anterior entro en la tercera virtud de esta obra: *su visión global*. Se trata de una obra colectiva y plural —como hemos querido que fuera nuestra política de cooperación— de cincuenta autores y autoras, todos ellos protagonistas en esta etapa de la cooperación española, desde parlamentarios hasta responsables en la Administración General del Estado, desde directores de ONGD hasta expertos académicos, pasando por responsables de organizaciones sindicales y empresariales. Sé que no están todos los que son, lo que no era posible por razones de espacio, pero sí son todos los que están.

Todos ellos merecen mi felicitación por el esfuerzo realizado y el producto obtenido; pero quiero destacar la introducción escrita por la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, y su reflexión sobre la relación entre la política de cooperación y la política exterior, que comparto plenamente. Por otro lado, quiero agradecer especialmente los aportes de los portavoces de los distintos grupos parlamentarios de la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados, Eduardo Madina, Gonzalo Robles, Joan Herrera, Carles Campuzano y Laia Cañigueral. Ellos son la mejor garantía de que entre todos, sin que sobre ningún aporte, vamos haciendo de la política de cooperación una política de Estado, algo que resulta esencial para contar con una ayuda al desarrollo eficaz en el logro de sus objetivos en el medio y largo plazo. La ciudadanía nos lo demanda y a ella tenemos que rendir cuentas con total transparencia.

Finalmente, quiero destacar los trabajos y sugerencias de algunas personas amigas que nos miran desde fuera, desde un profundo conocimiento de las necesidades de los países del Sur, como Graça Machel, Presidenta del Consejo de Administración de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad (FDC) de Mozambique, Mauricio Gómez Lacayo, ex Viceministro de Cooperación de Nicaragua y gran impulsor en su país de los compromisos que derivan de la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda* y Nabiha Gueddana, Directora de la ONFP de Túnez. Aunque esta obra trata de la cooperación española y, por tanto, la mayoría de los autores son de nuestra nacionalidad, necesitamos contar siempre con la visión crítica y amiga de personas más cercanas a las necesidades del Sur

porque creemos en la construcción de una verdadera asociación para el desarrollo, acompañando las políticas que desde allí se protagonizan, para que en su mirada más neutral se refleje la imagen de lo que realizamos y podamos reconocernos sin engaños, como en un espejo, para mantener lo que haya que mantener y cambiar lo que tengamos que modificar.

2. PRESENTACIÓN

MANUEL IGLESIA-CARUNCHO *

El propósito de esta obra es recoger y explicar aquellos avances que se han producido en estos últimos años en el sistema español de cooperación para el desarrollo y reflexionar sobre los retos pendientes para el futuro próximo.

Es un momento idóneo para ello, en los meses finales de una legislatura en la que ha existido un fuerte compromiso con la cooperación española, la que, no cabe duda, ha recibido un impulso notable en esta etapa.

Se ha querido que el libro ofrezca una visión muy completa, que no quedase ningún aspecto relevante sin tocar en su ámbito de análisis. Al mismo tiempo, que huyera de la autocomplacencia para que fuese realmente de interés y utilidad. De igual modo, se ha buscado que tuviera rigor académico, planteando cuestiones irresueltas y dando pie a algunos debates, pero, a la vez, que fuese práctico, pegado al terreno, para que sirva a los distintos agentes de cooperación en su reflexión cotidiana.

Para hacer posible todo ello se ha contado con cincuenta autores, reconocidos especialistas en sus respectivos ámbitos. Como señala el ministro Moratinos en su prólogo, «son todos los que están», aunque, por razones obvias de espacio, no están todos los que son. Y el espacio ha obligado también a todos ellos a realizar un importante esfuerzo de síntesis para que la obra tuviera una dimensión razonable, con los inconvenientes pero también con las ventajas que supone el análisis condensado.

La obra se estructura en seis apartados que siguen al prólogo del ministro Miguel Ángel Moratinos y a la introducción de la secretaria

* Comisionado para la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

de Estado de Cooperación Internacional Leire Pajín, quien da cuenta del nuevo enfoque de la política de cooperación al desarrollo española. Se trata de un trabajo que viene muy bien como preámbulo al resto de artículos, pues permite explicar en buena medida los cambios experimentados por la cooperación española en todos los ámbitos.

Entrando ya en el primer apartado, titulado *Panorama General*, encontramos en primer lugar tres artículos que deben servir de marco general, de contexto, a los demás: el de Iglesia-Caruncho, Hernando y Del Campo, ofrece una aproximación a una visión de conjunto sobre los cambios que está experimentando la cooperación española —y es, por ello, el artículo más extenso del libro—. A continuación, José Manuel Albares se ocupa de las tendencias y retos de la cooperación internacional vistos desde ese observatorio privilegiado que es el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en el que Albares ocupa la Vicepresidencia. Por su parte, el de José Ángel Sotillo vincula la cooperación española con la comunitaria, vínculo cuya importancia no siempre ha sido suficientemente tenido en cuenta. Después, este mismo capítulo incluye cinco trabajos de los diputados Eduardo Madina, Gonzalo Robles, Carles Campuzano, Joan Herrera y Laia Cañigueral, portavoces en la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados, respectivamente, por el grupo socialista, popular, CiU, IU-LV y ERC. Los parlamentarios ofrecen su valiosa visión sobre aquello en lo que consideran que ya se ha hecho camino al andar y sobre los asuntos en los que habrá que hacer un mayor esfuerzo en los años venideros para que nuestro país cuente con una cooperación al desarrollo de calidad.

La segunda parte, *Temas centrales y actuales de la cooperación española*, recoge cinco asuntos que probablemente han constituido las principales señas de identidad de la etapa actual de nuestro sistema de cooperación, junto al notable incremento cuantitativo experimentado por la AOD española y el hecho de haber situado a África Subsahariana como una región de mayor prioridad en la política de cooperación. Así, se trata la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional, el principal instrumento de la cooperación no reembolsable española, una reforma largamente esperada de la que se ocupa en estas páginas su secretario general Juan Pablo de Laiglesia. A continuación, Isabel Riaño narra la activa

política de deuda externa impulsada en la actualidad desde la Secretaría de Estado de Economía, una política que ha colocado a España entre los países más avanzados y responsables del CAD en un ámbito crucial para el desarrollo de los países sobreendeudados. En tercer lugar, el equipo multilateral de la Dirección General de Políticas de Planificación y Evaluación (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), compuesto por Fernando Fernández-Aguayo, Tamara Zabala, Manuel de la Rocha, Dolores Antón y Rocío Muñoz, se ocupa de la fuerte apuesta multilateral de la cooperación española, una apuesta coherente con la de la política exterior en favor de un multilateralismo activo, selectivo y estratégico. En cuarto lugar, José Antonio Alonso, un referente en los estudios sobre cooperación en el ámbito académico de nuestro país, se centra en esta ocasión en la pertinencia y los desafíos que supone llevar a cabo una cooperación eficaz con los países de renta media, un asunto que España ha puesto en la agenda internacional ante la tendencia de centrar la cooperación en los países más pobres o empobrecidos. Cierran el capítulo Jaime Atienza e Ignacio Soleto repasando la coherencia de nuestras políticas públicas con el objetivo del desarrollo, un tema en el que comienzan a apuntarse algunos avances, como en el tratamiento de la deuda externa o el de la inmigración, pero donde los retos son del mayor calado. Sin duda la coherencia con el objetivo del desarrollo será la que marque en los próximos años la diferencia entre países y gobiernos conscientes de sus responsabilidades planetarias y aquellos otros irresponsables y oportunistas.

El tercer bloque trata de los diferentes sectores de la cooperación y es por ello el que cuenta con más contribuciones. Alfons Martinell se ocupa de *cultura y desarrollo*, un sector que ha contado en esta etapa con un enfoque muy novedoso relacionado con la diversidad cultural. Después, Juana Bengoa constata los avances y desafíos en un ámbito, el de *género y desarrollo* que, al menos sobre el papel, ha sido uno de los prioritarios en esta etapa, uno de los pocos que el *Plan Director de la cooperación española 2005-2008* recogió como prioridad tanto sectorial como transversal. A continuación Juan Frutos y Cecilia García se ocupan de *migración y desarro-*

llo, un ámbito en el que nuestro país ha estado muy activo desde que ingresó en la *Alianza contra el hambre y la pobreza* impulsada en su momento por el Presidente Lula y al que el Presidente Zapatero se adhirió de forma entusiasta desde los primeros días de la legislatura. Se recogen después dos trabajos relacionados con el capital humano: el de Jesús Sebastián, sobre la *cooperación científica* y el de Gonzalo Guzmán, sobre la *formación de capital humano*, ambos muy sugerentes y complementarios y que constituyen un buen ejemplo para el propósito de contar con un libro que, reconociendo los avances habidos, plantease interrogantes, cuestionara insuficiencias y señalase desafíos pendientes. A continuación se incluyen dos trabajos que se ocupan del ámbito social de la cooperación: el de Antonio Fernández-Poyato, escrito desde esa atalaya magnífica que es la FIIAPP, fundación que coordina un relevante proyecto de la Unión Europea sobre cohesión social, trata precisamente sobre la responsabilidad del sector público en la cohesión social, mientras que el de Florencio Gudiño se ocupa de la cooperación española en el ámbito social.

Continúa el tercer apartado con la contribución de Ignacio Santos sobre el *medio ambiente*, «un reto todavía pendiente», como titula el autor, a pesar de tratarse de otro de los que escasos ámbitos que el *Plan Director* recoge como prioridad tanto sectorial como horizontal. Sigue un trabajo de Fernando Mudarra sobre la cooperación en el *ámbito económico y empresarial*, sin duda uno de los verdaderos retos pendientes en esta fase de madurez de la cooperación española. A continuación se recoge un artículo de Miguel Bayón sobre la *relación de los medios con las ONGD*, un asunto que no agota los retos pendientes en materia de *comunicación y sensibilización*, pero que constituye uno de sus temas centrales. Por su parte, José Antonio Sanahuja se ocupa de la *construcción de la paz*, uno de los temas más delicados y sensibles para la cooperación por todas las connotaciones que conlleva, incluyendo la de su importancia en el desarrollo —sin paz no hay desarrollo— y la del reparto de responsabilidades en las actuaciones entre civiles y militares. De igual modo, el artículo de Francisco Rey que le sigue sobre la *acción humanitaria*, es otro tema delicado con responsabilidades también compartidas. Finalmente, cierra el capítulo el

análisis de Rafael Cascante y Beatriz Morant sobre los *microcréditos*. En realidad este es un instrumento de la cooperación al desarrollo y no un sector, pero no podía quedar fuera de estas páginas al resultar crucial en el apoyo al sector de la microempresa —los microemprendimientos— y por otra parte, por la importancia que tiene en nuestro sistema de cooperación, con más de 460 millones de euros en cartera.

El apartado cuarto ofrece un buen repaso a la cooperación española en las distintas áreas geográficas en las que actúa. Está escrito por los responsables de la cooperación con cada región de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI): Aurora Díaz-Rato se ocupa de América Latina y el Caribe; Ricardo Martínez y Cristina Díaz de África Subsahariana; Carolina Mayeur del Magreb y finalmente Ricardo Martínez Vázquez de la cooperación al desarrollo con Asia y el Pacífico.

El bloque quinto se ocupa de los avances y desafíos que enfrenta la cooperación que llevan a cabo los distintos agentes: José María Medina escribe sobre los de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo; Antonio Zurita sobre las comunidades autónomas; Luz Romero sobre la cooperación al desarrollo de las entidades locales; Koldo Unceta sobre la cooperación al desarrollo universitaria; José Manzanares Núñez y Soledad Pardo sobre la cooperación en el ámbito sindical; José María Lacasa sobre el sector privado en un mundo globalizado; y finalmente Marcos de Castro sobre la economía social como agente de desarrollo.

Cierra el libro el apartado sexto: *la cooperación española vista desde fuera*. Una obra colectiva sobre los retos del desarrollo que no reflejara la mirada desde el Sur, desde el propio terreno y desde la reflexión que se lleva a cabo en algún organismo internacional, como el CAD, quedaría muy incompleta. Necesitamos esas voces amigas que nos digan desde fuera cómo nos ven y nos sugieran por donde transitar ante cada encrucijada. Con ese propósito, este capítulo recoge en primer lugar la contribución de Graça Machel, una mirada lúcida y cercana desde África Subsahariana. Después resulta especialmente interesante y útil la visión crítica pero también respetuosa de Richard Manning, Presidente del CAD, y de Mauricio Gómez Lacayo, ex Viceministro nicaragüense de cooperación, sobre lo

mucho que todavía nos queda por avanzar en dirección a la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda*. Por su parte, Elena Montobbio, coordinadora de la cooperación española en Nicaragua y Anna Ayuso, investigadora del CIDOB, ofrecen un contrapunto a esa visión crítica, relatando algunos de los avances producidos y explicando la utilidad de mantener algunos programas exitosos de nuestra cooperación. Entre lo que somos y lo que debemos aspirar a ser, la cooperación española deberá seguir avanzando en los próximos años, sin tirar por la borda el valor añadido que puede aportar por su experiencia, pero trabajando cada vez más coordinadamente con los países socios y el resto de los donantes. Por último, desde el Magreb, Nabiha Gueddana nos envía un importante aporte sobre la cooperación deseable para el mañana en esa región. Para un mañana que empieza hoy, porque los problemas del desarrollo no admiten esperas.

Quedan los agradecimientos. En primer lugar, a Leire Pajín, por su apoyo entusiasta a esta idea y a su gestación. Ella fue la primera en comprometer un artículo y en pedirle al ministro Moratinos que prologase la obra. Y por supuesto a la directora de la Fundación Carolina, Rosa Conde, y a su Consejo Editorial, que aceptó incluir este libro en el programa de publicaciones de 2007.

Quiero agradecer también a distintas personas que ayudaron en la tarea de comprometer algunas colaboraciones que resultaban importantes para completar el libro. De forma destacada al Embajador de España en Maputo, Juan Manuel Molina, sin cuyo apoyo no contaríamos con el artículo de Graça Machel. También a José Manuel Albares, que consiguió el de Richard Manning; a Carolina Mayeur y Benito Álvarez, por sus buenos oficios en Túnez; y a David del Campo, Noemí Gómez y Enrique del Olmo, compañeros de fatigas y alegrías, por su apoyo constante y su buen hacer, también en este proyecto. Y siempre a Nacha Valenciano.

El agradecimiento especial es para Alfonso Gamo, responsable de publicaciones de la Fundación Carolina, entrañable amigo y compañero de la cooperación, primero por su comprensión con los retrasos que acumulamos en la obra y sobre todo por su buen trabajo de edición, y para Ana Bustinduy que le ayudó en este empeño.

Y por supuesto a todos los autores y autoras, que han sacado tiempo de donde no lo hay, para hacer esta reflexión conjunta, lúcida y pública sobre este noble propósito que es el desarrollo, un compromiso, al cabo, con un mundo mejor que todos sabemos es posible alcanzar.

3. UNA NUEVA ETAPA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL DESARROLLO

Leire Pajín *

Si entre los substanciales cambios que ha experimentado la cooperación española en esta etapa tuviera que realizar el difícil ejercicio de elegir dos, me quedaría en primer lugar con la nueva concepción de la política de cooperación al desarrollo como un elemento definitorio de la política exterior —y no como tradicionalmente había sido, un instrumento de la misma— y, en segundo lugar, con la apuesta por diseñar una verdadera política de Estado con la colaboración y participación de los distintos actores del sistema español de cooperación. Creo que de ambos asuntos derivan en buena parte todos los demás avances registrados en esta etapa de nuestra cooperación.

Me detendré ahora en comentarlos y después en algunas consecuencias relacionadas con la calidad y el impacto de nuestra ayuda.

1. LAS RELACIONES ENTRE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

Desde que se conformó el nuevo Gobierno buscamos un cambio profundo en la política de cooperación. El «nuevo» Ministerio de Asuntos Exteriores *y Cooperación*, como se denominó al comenzar la legislatura, ya no tendría como objetivo únicamente la defensa de los intereses españoles, como había sido tradicional y legítimo, sino también el de ocuparse del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

* Secretaria de Estado de Cooperación Internacional.

Su plantilla y sus responsables no sólo tenemos ahora que pensar en los intereses de España, sino que hemos de hacerlo buscando a la vez el desarrollo de los países pobres, haciendo ambas tareas compatibles y complementarias.

Se trata de un cambio de enfoque trascendental que ya fue señalado por el ministro Miguel Ángel Moratinos al comienzo de la legislatura en una de sus primeras comparecencias en el Congreso de los Diputados, cuando expresó que «la búsqueda de nuestros intereses legítimos a corto y medio plazo, es decir, nuestro bienestar actual, tiene que encajar, es forzoso que lo haga, con la búsqueda de la cohesión y solidaridad global, es decir, con nuestro bienestar futuro, con los intereses de la humanidad —y los nuestros— en el largo plazo».

Esto tiene consecuencias inmediatas: al sistema de cooperación español ya no se le puede pedir que, con cargo a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), se encargue de tal o cual actuación porque convenga a las razones de nuestra política exterior, a nuestros intereses económicos, políticos, diplomáticos o comerciales. Sin duda, que una actuación de la cooperación convenga a nuestra política exterior será un elemento importante en el proceso de decisión, *pero no es suficiente*. Tiene que servir, además, y esta es una condición necesaria, al desarrollo de los países donde actuamos. De este modo, cuando se trate de la utilización de recursos de AOD, el interés de nuestra política exterior ha de ser cotejado con el objetivo del desarrollo. Esta es nuestra responsabilidad y nuestra labor será juzgada por ello.

Lo anterior tiene todo su sentido si pensamos en que, aunque muchas veces ambos intereses, los de los países en desarrollo y los nacionales, son compatibles, no siempre es así. Y en esos casos, por razones evidentes, aquéllos parten de una posición de desventaja frente a estos. Por tanto, se necesita que una parte de la Administración (el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y, dentro de este, particularmente, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional) defienda como prioridad los objetivos del desarrollo. Y, con ellos, no hay que olvidarlo, los objetivos de política exterior de largo plazo a los que se refería el ministro Moratinos en la comparecencia señalada.

Por tanto, la cooperación al desarrollo no es un instrumento más de nuestra política exterior sino que es un elemento integrante, significativo y definitorio de ésta; ambas políticas se relacionan y enriquecen mutuamente, ambas interactúan, lo que significa que ambas responden en parte a las necesidades de la otra. El papel de primera línea que el Gobierno quiere para España en la lucha contra la pobreza y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados en la Cumbre del Milenio de Nueva York en el año 2000, mediatiza y condiciona a nuestra política exterior. Claro que esta integración juega en un doble sentido, y también la política exterior influye en la política de cooperación, como no puede ser de otra forma. Ello explica por ejemplo el aporte de fondos que todos los años realizamos a los presupuestos de cooperación comunitarios —que alcanzarán este año los 678 millones de euros— o el hecho de que mantengamos a América Latina, donde nuestra experiencia aporta un valor añadido, como una región prioritaria para nuestra cooperación —si bien dirigimos el grueso de nuestra AOD a los países latinoamericanos de menor desarrollo, creemos también en la necesidad de contar con instrumentos específicos de cooperación con los países de Renta Media que, en muchos casos, se encuentran con retos similares a los PMA, pues esconden bajo las cifras macroeconómicas enormes bolsas de exclusión y pobreza—. Pero, en sentido contrario y a partir de esta legislatura, la política de cooperación ha liderado en nuestra política exterior la preocupación por África Subsahariana, la región más pobre del planeta. O, para concretarlo más, la cooperación ha provocado la articulación de una nueva política ante la crisis humanitaria de Darfur (Sudán) y procurado los correspondientes recursos de AOD, en este caso de acción humanitaria, para aliviar los problemas de la población en una zona donde los intereses tradicionales de la política exterior española eran inexistentes. Y lo ha hecho de la mano de una nueva política exterior para el país, como quedó reflejado en el artículo publicado en *ABC* suscrito por los dos Secretarios de Estado. En otras palabras, la promoción del desarrollo humano sostenible —y dentro de ésta, la lucha contra la pobreza— es el principal objetivo de la cooperación española, pero ahora constituye también un objetivo para nuestra política exterior, al resultar esencial para el

bienestar de la humanidad en el largo plazo y, por tanto, para el nuestro.

Creo que, fruto de esta reflexión del Gobierno, por primera vez en España la política de desarrollo llega realmente al Consejo de Ministros y se habla de ella en el Parlamento. El propio presidente Zapatero se refiere en numerosas ocasiones a la cooperación y es el núcleo de su discurso a nivel internacional.

Las razones de nuestra cooperación

Otra forma de enfocar lo anterior es poner de manifiesto las razones que nos llevaron a asumir el reto que supone duplicar la AOD en una legislatura, llevándola desde el 0,24% del PIB en 2004 hasta el 0,50% en 2008 —habiendo duplicado ya en el 2007 la AOD en valores absolutos, desde menos de dos mil millones de euros en 2004 hasta más de cuatro mil millones en 2007— y a mejorar substancialmente la calidad de la misma.

La primera razón, sin duda, es la solidaridad. Solidaridad con la población del planeta desfavorecida, excluida y marginada. Los niveles de pobreza existentes que alcanzan a casi la mitad de la población mundial causan vergüenza e indignación a cualquier ciudadano/a con un mínimo de sensibilidad e información. Reducir la pobreza es, pues, un deber ético para los ciudadanos del mundo más próspero y una obligación para todos los gobiernos, pues todos firmaron durante la Cumbre del Milenio los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la reducción de la pobreza y la mortalidad de niños y mujeres, y los avances en la educación, la igualdad de género y la calidad medioambiental. Los habitantes de los países desarrollados sólo podremos sentirnos orgullosos cuando todos los hombres y mujeres del planeta gocen de los derechos políticos, económicos, sociales y medioambientales que disfrutamos aquí y que hemos acordado en llamar derechos humanos. En mi opinión, el principal reto en la actualidad de los gobiernos en general, y de los progresistas en particular, es contribuir a reducir las desigualdades existentes entre los ciudadanos de los distintos países, aminorando la distribución injusta de recursos, ingresos, capacidades y oportunidades existente.

Pero hay una segunda razón para asumir ese reto formidable que nos hemos impuesto y que tiene que ver con los intereses que compartimos todos los ciudadanos y ciudadanas del mundo. Necesitamos construir un mundo mejor para todos, un mundo más justo y habitable, un mundo más respetuoso con el medio ambiente, para que ofrezca bienestar y seguridad a sus habitantes. No podemos permitirnos la brecha existente y creciente que deja cada vez más atrás a países y sectores pobres del mundo. La pobreza, la desigualdad y la discriminación son el mejor caldo de cultivo para las guerras, el terrorismo, la criminalidad internacional, el tráfico ilegal de armas, de mujeres, de órganos… Y, al contrario, no hay una herramienta más poderosa de lucha por la paz y la prevención de conflictos que el desarrollo. Pero en el mundo que vivimos el bienestar de la población no depende sólo de la cohesión y solidaridad interna de cada país —aunque esta variable es sin duda esencial— ya que la globalización ha producido una interdependencia tal que ningún Gobierno puede asegurar por sí solo el bienestar a su población. Baste pensar en el efecto que tiene una subida en los tipos de interés internacionales —decidida unilateralmente por el Banco Central Europeo o por la Reserva Federal estadounidense— en los países pobres y endeudados o, en otro sentido, en las repercusiones en esos mismos países de la decisión de bajar los aranceles a sus productos de exportación.

Una globalización que responda a los intereses de la humanidad exige reconocer la existencia de bienes o intereses públicos globales, como la paz, la calidad medioambiental, el desarrollo con equidad, la seguridad humana, la justicia internacional, el respeto a los derechos humanos, la salud o la estabilidad económica y financiera global. La provisión de estos bienes es responsabilidad de gobiernos y organismos multilaterales y está por tanto íntimamente relacionada con la acción exterior del Estado. Por todo ello, de nuevo, la búsqueda de nuestros intereses legítimos a corto y medio plazo tiene que encajar con la búsqueda de la cohesión y solidaridad global, es decir, con nuestro bienestar futuro. Encaje que debe articular la relación entre la política de desarrollo internacional y la política exterior.

Tal vez estas ideas puedan parecer un poco atrevidas a algunos, pero he de decir que se encuentran con otras palabras en el preám-

bulo de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobada con el consenso de todos los grupos con representación parlamentaria en el Congreso en 1998, cuando explicita que «la política de cooperación internacional para el desarrollo constituye un aspecto fundamental de los estados democráticos en relación con aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo, *basada en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional* y de las relaciones que en ella se relacionan» (la cursiva es mía). Así pues, la cooperación hay que entenderla como una contribución a otra justicia mundial posible y, por otra parte, como base para favorecer una conciencia solidaria entre los pueblos que permita construir la paz, prevenir conflictos y aumentar la seguridad humana.

La búsqueda de la coherencia de las políticas públicas con el objetivo del desarrollo

Relacionado con lo anterior está la necesidad y la voluntad de aumentar la coherencia de nuestras políticas con el objetivo del desarrollo. No tiene discusión que determinadas políticas, como la comercial, la agrícola, la financiera (piénsese en la deuda externa) o la migratoria, tienen mucho que ver con las facilidades o dificultades que encuentran los pueblos y países del Sur para su desarrollo, como también tiene que ver con el desarrollo la responsabilidad social de nuestras empresas cuando invierten en el exterior. Estos elementos son factores de desarrollo tan o más importantes, según los países, que la propia ayuda. Es más, ésta alcanza el mayor impacto cuando es capaz de servir de estímulo para desencadenar otras fuerzas del desarrollo en los propios países y también otras fuentes de ingreso, como las provenientes de la exportación de bienes y servicios, más ligadas a las capacidades propias del país en desarrollo que a la ayuda internacional.

Ello nos lleva a que cada vez tengamos que tener más en cuenta nuestra acción no sólo en lo referido a la AOD, sino también en lo que atañe a otras políticas que responden a otros intereses, también legítimos pero diferentes, para que no anulen el esfuerzo de la cooperación al desarrollo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación está, pues, obligado a jugar un papel relevante en la actuación externa de todas las administraciones públicas españolas, compaginando y buscando el equilibrio entre nuestros intereses y el de los países en desarrollo. Me remito aquí otra vez a lo que recoge la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: «Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores (fomentar el desarrollo, contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones internacionales…) *informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones Públicas* en el marco de sus respectivas competencias *y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo*» (de nuevo la cursiva es mía).

Es aquí donde se encuentra, seguramente, el reto más ambicioso y complejo del futuro inmediato, y al mismo tiempo el más determinante si queremos construir una verdadera política de desarrollo. Complejo, porque sacude los cimientos contradictorios de nuestras políticas e intereses, pero también las que existen en nuestra sociedad.

2. LA APUESTA POR DISEÑAR UNA VERDADERA POLÍTICA DE ESTADO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

El siguiente paso es responder a esta pregunta: ¿Cómo estamos construyendo esta nueva política de cooperación y de desarrollo? Pues si compartimos que la lucha contra la pobreza, además de un imperativo ético es también básica para los intereses de la humanidad en el medio y largo plazo y, por tanto, también para los españoles, si el desarrollo es un bien público mundial además de un derecho humano, entonces hay que construir, estamos obligados a hacerlo —y me refiero a todos los grupos políticos y agentes de cooperación— una política de Estado que incluya la AOD, pero también otras políticas con impacto en los países en desarrollo. Y, por tanto, una política que ha de ser consensuada, fruto del diálogo entre los distintos agentes de desarrollo y cooperación y compartida por todos.

Cuando me refiero a una política compartida parto de la base de que, en la actualidad, la acción exterior ya no queda limitada al Go-

bierno central, puesto que las administraciones autonómicas, las ONGD, las empresas, los sindicatos, las universidades… están legítimamente interesadas por lo que sucede en el mundo y tienen en muchos casos una perspectiva propia y útil sobre los problemas y soluciones que atraviesa la humanidad en esta etapa.

La voluntad del Gobierno ha sido contar en todo momento con el acuerdo de los distintos grupos parlamentarios en la Comisión de Cooperación del Congreso en todos los asuntos relevantes de la cooperación y, por otra parte, con el de los integrantes de los distintos órganos de consulta y participación, tanto en el caso de las administraciones autonómicas y locales, representadas en la Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional, como de la sociedad civil, representada en el Consejo de Cooperación, un organismo que, quiero recordarlo, se amplió al comienzo de la legislatura y se hizo más representativo, al modificar el sistema de designación de los representantes de las ONGD para que fueran ellas mismas, y no la Administración, las responsables de la elección.

El trabajo intenso y útil que han desarrollado en esta etapa los organismos de representación es digno de elogio. El consenso ha sido la tónica general de actuación y las valiosas aportaciones registradas constituyen uno de los ejes fundamentales para construir una política pública de cooperación al desarrollo más eficaz. Sus aportes se han visto fortalecidos por la constitución de grupos de trabajo en su seno que se han ocupado de asuntos tan importantes como coherencia de políticas, género o codesarrollo en el Consejo de Cooperación y, por otra parte, armonización de procedimientos, educación y sensibilización, acción humanitaria o evaluación en la Comisión Interterritorial.

La acción humanitaria es también un buen ejemplo de esta suma de esfuerzos. Recuerdo la tragedia del tsunami asiático, que hizo que, independientemente del color político de cada cual, trabajasen conjuntamente con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Comunidad y Ayuntamiento de Madrid, la Generalitat de Cataluña… en definitiva una suma coordinada de actores que sirve de ejemplo de lo que ha de ser una política de Estado. Lo hemos vuelto a experimentar recientemente como consecuencia del devastador terremoto de Perú donde la voluntad de

sumar esfuerzos y de ser eficaces ha presidido la respuesta humanitaria de todos.

No tengo duda de que la aprobación por amplio consenso en los distintos órganos de representación y en la Comisión de cooperación del Congreso, de asuntos tan importantes como el Plan Director vigente o el Estatuto del cooperante, tiene mucho que ver con este empeño de que construyamos entre todos y todas una política de cooperación eficaz y que perdure en el medio plazo.

3. CONSECUENCIAS. ALGUNOS CAMBIOS ESENCIALES EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

Es hora de señalar algunas consecuencias que derivan de los elementos analizados, es decir, de la nueva política de asuntos exteriores y cooperación y de la apuesta por el consenso y la política de Estado. Puesto que este libro recorre prácticamente todas ellas, me permitiré comentar brevemente algunos asuntos, cada uno referido a alguno de los principales retos que nos fijamos al comenzar la legislatura: el presupuestario; el geográfico; el de la calidad de la ayuda; el de la coherencia y el de las migraciones y el desarrollo. También me referiré, por último, a las relaciones con las ONGD.

— Aunque al comienzo de estas páginas he mencionado el aumento presupuestario experimentado por la AOD, no quiero dejar de comentar, dentro de este, el incremento sin precedentes que ha registrado la cooperación multilateral. Un artículo de este libro lo analiza en detalle, pero quiero significar aquí que si se ha pasado de unas cifras de 866 millones en 2004 a más de 2.200 millones en 2007 en nuestros aportes y contribuciones a fondos y organismos internacionales (incluyendo los aportes para la cooperación comunitaria), casi triplicándose en tan corto espacio de tiempo, es debido a la apuesta decidida de la cooperación española por el multilateralismo activo, selectivo y estratégico de nuestra política exterior, consciente, como me refería al comenzar estas páginas, de

que los grandes retos de la humanidad necesitan el concurso de todos los países y la labor coordinada de los organismos internacionales encargados de la provisión de bienes públicos globales. Hemos apostado por los nuevos mecanismos de financiación de la ayuda (IFF, UNitaid…) y por los nuevos fondos globales como la Iniciativa rápida de Educación para Todos o el Fondo Global para la lucha contra el sida, la malaria y la tuberculosis y por liderar otros, como el impacto de las remesas en el desarrollo, así como por construir nuevos instrumentos multilaterales como el Fondo España-PNUD para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dotado con 528 millones de euros, un fondo que no tiene precedentes en la Comunidad Internacional. Cumplimos así con la Declaración de París y también con la voluntad de recuperar el tiempo perdido, colocando a España en el lugar que le correspondía en el ámbito multilateral de acuerdo a su peso económico y político.

— En lo que respecta a los retos geográficos, el caso de España era peculiar, porque ha sido un país que vivía de espaldas a África Subsahariana. África sencillamente no era nuestra prioridad ni en política exterior ni en política de cooperación. Y si hace un año la mayoría de las personas de nuestro país consideraban que América Latina debía ser nuestra prioridad en cooperación, hoy en día, de acuerdo a una encuesta de opinión realizada por el CIS, creen que ha de ser África. Por supuesto América Latina sigue siendo una prioridad para los españoles, pero África, el continente más empobrecido, se ha colocado por primera vez delante. Quiero señalar en este punto que este Gobierno colocó África en el corazón de la agenda de cooperación cuando todavía la inmigración subsahariana no era noticia. Simplemente teníamos claro que la nueva política de cooperación —y de política exterior— debía reorientarse y tenía que tomarse en serio su compromiso con los países más pobres. Pienso que nuestra cooperación con África Subsahariana es una muestra clara de esa nueva relación entre la política exterior y la de cooperación. Ahora nuestro enfoque no está sometido a intereses políticos comer-

ciales o incluso migratorios, no es un arma para castigar o premiar determinados comportamientos. Trabajamos en los países más pobres de África para apoyarles en el combate contra su pobreza, ese es el objetivo esencial de nuestra política de cooperación si bien, como es obvio, algunos de estos países, por la situación crítica que atraviesan, son emisores de emigrantes.

— En lo que respecta a la calidad de la ayuda, no quiero dejar pasar por alto el esfuerzo realizado en la reforma de las instituciones encargadas de la cooperación en la Administración General del Estado, significativamente, con la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de las Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) y con la reforma de la AECI que, cuando estas páginas estén en manos del lector probablemente haya sido aprobada ya por el Gobierno. Se trata de cambios esenciales en nuestro sistema público de planificación, ejecución y evaluación de las actuaciones de cooperación que tiene que dar resultados incuestionables en el corto y medio plazo en términos del impacto que consiga nuestra ayuda para los desfavorecidos del planeta de los países donde actuamos y en lo que respecta a la rendición de cuentas a la ciudadanía. Y darán resultados porque tenemos el mandato, recogido en el Plan Director, de realizar nuestros cometidos en un marco de diálogo sobre las estrategias de desarrollo con las instituciones locales y otros agentes de desarrollo, tanto españoles como multilaterales (apoyando los procesos de «apropiación», «armonización» y «alineamiento» que emanan de la «Declaración de París»).

— En lo que tiene que ver con la *coherencia* sabemos que queda mucho camino por recorrer. Pero sería injusto dejar de subrayar algunos avances, como el realizado en el alivio de la deuda a países sobreendeudados, un asunto vital para aquellos a los que más hay que apoyar. En realidad se trata de un doble avance: por un lado hacia los países sobreendeudados y más pobres (conocidos por sus siglas en inglés «HIPC» —*High Indebted and Poor Countries*—), los cuales, después de la última condonación aprobada en el Consejo de Minis-

tros del 13-7-07 por una cuantía de 384 millones de euros —que son *adicionales* a lo que nos obligan los compromisos internacionales— han dejado prácticamente de ser deudores del Reino de España. Por otro lado, hacia países sobreendeudados y de rentas bajas, pero no HIPC, con el programa de *«canje de deuda por desarrollo»*, que les permite dedicar la parte condonada de la deuda con España a inversiones relacionadas con la educación, la salud o el medioambiente. Este es un paso muy importante en la coherencia que deriva de la «Ley reguladora de la gestión de la deuda externa» aprobada por un amplio consenso en el Parlamento español a fines de 2006, habiéndose dado así un nuevo paso en la construcción de la política de Estado en los asuntos del desarrollo a la que me he referido anteriormente.

— En lo que concierne a la *migración y el desarrollo*, es un ámbito de atención preferente —y un reto a escala mundial— debido a los estrechos vínculos existentes entre el fenómeno migratorio y la cooperación para el desarrollo, puesto que la pobreza, la vulnerabilidad y la ausencia de expectativas y oportunidades para llevar una vida digna y sostenible son causas profundas que conducen a que las personas tomen la decisión de emigrar, en muchos casos poniendo en riesgo su propia vida. En este ámbito la cooperación española persigue obtener frutos a largo plazo, trabajando en la mejora de las expectativas de vida de las personas y permitiendo así que la emigración forzada no sea la única salida a la ausencia de futuro. Se escucha en ocasiones la ecuación simplista de «a mayor cooperación, menor inmigración». Sin embargo, la lucha contra la pobreza y la inmigración son dos fenómenos que no tienen una relación de causalidad inmediata y por eso, la cooperación no puede ser utilizada para evitar que las personas emigren. Lo que podrá hacer, en todo caso, es contribuir a que no haya una emigración forzada por la ausencia total de expectativas de futuro. Por ello es necesario abordar estrategias para el desarrollo amplias, que incidan sobre las causas profundas de la migración forzada, al objeto de reducir la pobreza, mejorar los niveles de educación y salud, fomentar el

tejido productivo, el crecimiento económico y la creación de empleo, así como promover el buen gobierno, la democracia y los derechos humanos.

Este enfoque ha de complementarse, a corto y medio plazo, con el apoyo a los países de origen y tránsito de emigrantes en la elaboración y la puesta en práctica de políticas públicas migratorias para una gestión adecuada y coordinada de los flujos migratorios entre todos los países implicados, desde la responsabilidad compartida y la cooperación entre todos ellos. Estas políticas deben maximizar los efectos positivos y aminorar las consecuencias negativas que acompañan a todo fenómeno migratorio tanto para los países como, sobre todo, para los propios emigrantes y sus familias. Apoyamos la elaboración y puesta en marcha de estas políticas públicas de migración, tanto desde el ámbito europeo como desde el plano estrictamente bilateral. Por otra parte, otra línea de actuación en la que estamos trabajando es la que atiende a los efectos económicos de las migraciones y su posible impacto positivo en el desarrollo de los países de origen, y en especial, a las remesas que envían los emigrantes. En el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP), que busca mecanismos innovadores de financiación para complementar la AOD, nuestro país ha sido particularmente activo en el estudio del impacto de las remesas en los procesos de desarrollo, no sólo por el volumen de remesas que se envían en la actualidad desde aquí, sino también por nuestra propia experiencia de los años sesenta y setenta.

Como dije, no quisiera dejar de escribir unas reflexiones sobre las relaciones con las ONGD. Desde el inicio de la legislatura venimos realizando un diálogo continuado y un trabajo compartido con las distintas organizaciones que representan al movimiento solidario de nuestro país y, de forma específica, con la Coordinadora Estatal (CONGDE). Estamos dispuestos a cimentar las bases institucionales y democráticas de una alianza estratégica, un «acuerdo de asociación» entre la Administración y la sociedad civil. Porque la lucha contra la pobreza y la injusticia es, además de responsabilidad de

los gobiernos, exigencia y corresponsabilidad de quienes nos eligen para representarlos. Estoy convencida de que el desarrollo no es posible sin una ciudadanía exigente y organizada, tanto del Norte como del Sur, ante un mundo desigual que excluye a buena parte de la población. Desde esta perspectiva de ciudadanía y participación social, no cabe percibir las relaciones entre las ONGD y la administración desde una óptica exclusiva de «financiador-financiado» [1]. Y en ese camino creo que, entre todos, hemos avanzado mucho. Los fundamentos de esta alianza estratégica están en los objetivos y orientaciones compartidos de la política de cooperación al desarrollo. El hecho de que, en ocasiones, se planteen enfoques no coincidentes y se expresen visiones diversas o ritmos de aplicación diferentes, lejos de alejarnos, nos enriquece.

Entre 2006 y 2007 hemos puesto en marcha junto a las ONGD cerca de 200 convenios de carácter plurianual, instrumento mediante el que se pretende construir y afianzar esta nueva forma de entender las relaciones entre sociedad y Estado, con el fin de aplicar una política pública abierta y participada en el ámbito de la solidaridad internacional. Mediante procesos de identificación conjunta, de negociación y, posteriormente, de seguimiento y evaluación, vamos a constatar la calidad y eficacia de la intervención en la lucha contra la pobreza en cada país. De ahí la importancia que tiene este nuevo sistema basado en la responsabilidad compartida.

Esta opción de trabajar conjuntamente en espacios de interlocución institucionalizados y, por tanto, más transparentes y democráticos —proceso que deberá consolidarse en el futuro— nos ha permitido realizar ya algunos de los cambios de estrategia más importantes de la cooperación española, como el giro hacia África, la orientación hacia los servicios sociales básicos, la apuesta por el enfoque de género y el mayor protagonismo de la mujer en el desarrollo, el impulso de la sensibilización y la movilización ciudadana

---

[1] La AOD española canalizada a través de las ONGD mantiene un porcentaje estable cercano al 30% de la AOD total (29,3% en 2003 y 29,5% en 2006), lo que en comparación con los demás miembros del CAD es un porcentaje elevado y una característica propia de nuestro modelo de cooperación. En lo que respecta a las subvenciones de la AECI a las ONGD, han pasado de 78 millones de euros en 2003 a 160 millones en 2007.

en torno a los objetivos de lucha contra la pobreza, o la mayor eficacia y coordinación de la ayuda de emergencia y humanitaria.

Además, el sistema de calificación de ONGD que se ha puesto en marcha para acceder a la modalidad de los «Convenios de Cooperación» está directamente relacionado con la calidad de la ayuda. Ese objetivo de «más y mejor ayuda», que las ONGD han tenido como elemento movilizador en las recientes campañas por el 0,7%, implica un ejercicio de coherencia interna que ha derivado en un creciente esfuerzo de profesionalización y calidad en las intervenciones de las ONGD, incorporándose a la «revolución» tecnológica y organizativa, al rigor en la ejecución de los fondos que gestionan y al incremento de capacidades para medir resultados, un reto al que la mayoría de las ONGD está sabiendo responder. Un proceso que debe ser percibido y ejercido al servicio de la transparencia, la democracia, los valores éticos de la solidaridad y la extensión de los derechos humanos.

En este proceso de cambio, la relación de la Administración del Estado con las ONGD no sólo ha ganado en confianza, colaboración y complementariedad, sino que también ha fortalecido la credibilidad, transparencia y confianza del sector ante la sociedad. Y así deberá seguir evolucionando: junto a estrictos controles de gestión económica y financiera adaptados a la especificidad del trabajo de la cooperación al desarrollo, se han establecido mecanismos de seguimiento y evaluación que sirven para «dar cuenta» del grado de eficacia e impacto de nuestra ayuda y para mejorar continuamente el trabajo emprendido. De ahí que los 78 criterios que ha recogido el citado sistema de Convenios con las ONGD no sólo incluyan aspectos como el tamaño, la experiencia o los procedimientos que permiten verificar su rigor profesional, sistema de planificación y de rendición de cuentas sino, también, su grado de democracia interna y su vinculación con la realidad social en los países donde actúan. Y este último extremo es especialmente relevante porque a través de estos criterios cualitativos se quiere responder a la apropiación de los «valores que cuentan» en la cooperación, como los que se recogen en el Código de Conducta de las ONGD de la CONGDE. Porque promover el desarrollo, entendido como un proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico, requiere de orga-

nizaciones participativas y democráticas. Practicar la cooperación con los pueblos del Sur debe ser un intercambio entre iguales, mutuo y enriquecedor para todos. Por todo ello estoy convencida de que fortalecer el «contrato de asociación» con las ONGD es una de las líneas de trabajo de mayor importancia.

Para terminar, queda mucho por hacer y hay que hacerlo. Los países en desarrollo tienen que avanzar mejorando sus propias políticas de desarrollo humano sostenible y de lucha contra la pobreza. Los países desarrollados, en estrecha coordinación, tenemos la obligación de apoyarles en la construcción de un mundo mejor y más humano. Hay que seguir aumentando la AOD y conseguir que tenga un impacto cada vez mayor. Tenemos que avanzar en la coherencia de las políticas públicas y el objetivo del desarrollo y debemos ser capaces de hacer cómplices a la ciudadanía de nuestra acción, explicando nuestra apuesta y nuestros resultados. También queremos contar con el mundo empresarial. La promoción del tejido económico y el empleo, como sector de la cooperación, se deberá ver pronto potenciado con la elaboración de la estrategia sectorial correspondiente y con la creación de un área con esa responsabilidad en la nueva AECI. Es preciso aprender de las evaluaciones, dar a conocer los resultados y aprender de los errores, seguir fortaleciendo los instrumentos y consolidar una política de desarrollo predecible y profesional. Cada vez son más los ciudadanos con inquietud en estos temas, ciudadanos/as que se forman y profesionalizan porque encuentran aquí su vocación y su profesión y ellos también deben encontrar en este proyecto su espacio. Sólo si actuamos juntos, sumando, teniendo claro cada uno desde su responsabilidad, el objetivo final, la meta a medio y largo plazo, seremos capaces de hacerlo, y creo, honradamente, que voluntad no nos falta. Hagámoslo posible, ya no hay excusas.

PRIMERA PARTE

PANORAMA GENERAL

4. AVANCES Y RETOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO. APROXIMACIÓN A UNA VISIÓN DE CONJUNTO

MANUEL IGLESIA-CARUNCHO, MILAGROS HERNANDO Y DAVID DEL CAMPO *

1. INTRODUCCIÓN

En este artículo se analiza el proceso seguido por la cooperación española en 2004-2008, teniendo en cuenta los antecedentes y señalando también algunos de los principales retos pendientes para los próximos años. Para llevar a cabo tal análisis se realiza en cada punto un breve diagnóstico sobre la situación de partida y se explican los objetivos que se había fijado la política de cooperación para la actual legislatura (2004-2008).

Los asuntos seleccionados como más relevantes son los siete siguientes: 1) el proceso de participación de los distintos agentes de la cooperación española en el diseño y la ejecución de la política de cooperación; 2) el cambio institucional; 3) el cambio cuantitativo en el presupuesto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); 4) la *calidad* de la AOD; 5) la inclusión de África Subsahariana como una región prioritaria para la cooperación española; 6) la cooperación multilateral y 7) la creación de conocimiento y doctrina propia.

Como se verá, después de tener una visión de conjunto de los avances realizados, es difícil no concluir que estamos ante una etapa fecunda de nuestro sistema de cooperación al desarrollo. Una etapa no comparable a ninguna otra, ni siquiera a la de los años inmediatamente previos a la conmemoración del *V Centenario del Descubrimiento*, cuando la AOD española, por este motivo y por la incorporación de nuestro país a la Unión Europea, pasó de una cifra de

* Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI-MAEC).

AOD equivalente al 0,07% del PIB en 1988 al 0,27% en 1992 (véase gráfico 1 más adelante) lo que en cifras absolutas supuso un salto vertiginoso desde poco más de 300 millones de dólares hasta 1.300 millones en tan sólo cuatro años [1]. Podría decirse que si aquellos años marcaron el paso de la infancia a la juventud de la cooperación española, la etapa actual marcará el paso de su juventud a la madurez.

Por supuesto ha habido otros momentos relevantes en nuestra cooperación sin los cuales no se podría haber dado el salto actual. Destacan entre ellos la puesta en marcha del primer Plan de Cooperación con Centroamérica en 1984 por el entonces Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), la creación de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional en 1986, la de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en 1988 y la aprobación de la Ley de la Cooperación Española para el Desarrollo —además, por amplio consenso parlamentario— en 1998, durante la primera legislatura del Partido Popular. Pero en la fase actual, como se verá, se han producido y siguen produciéndose avances notables en distintos ámbitos: en la claridad de los objetivos perseguidos, en el aumento de recursos presupuestarios, en la calidad de la ayuda o en el fortalecimiento institucional.

Sería pretencioso creer que no queda mucho por hacer. Se ha avanzado en no pocos aspectos, a veces incluso se ha corrido demasiado para recuperar el tiempo perdido, pero falta consolidar los cambios, concretarlos en el terreno y avanzar en otros asuntos que, aunque no computan como AOD, son cruciales para el desarrollo. Además, mientras el planeta sea testigo de los niveles de pobreza y desigualdad existentes siempre quedarán tareas por acometer. Al cabo, el punto de llegada alcanzado, por relativamente satisfactorio que sea, es a la vez el punto de partida para los nuevos retos que esperan a la cooperación española.

---

[1] La condición de España como país comunitario obligó, desde 1989, al desembolso de las cuotas correspondientes al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) —59 millones de ecus en 1989— y al presupuesto comunitario dirigido a los países en desarrollo no pertenecientes al grupo Asia-Caribe-Pacífico (ACP) —44 millones en aquel mismo año—.

2. AVANCES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

2.1. *El proceso de participación de los distintos agentes de la cooperación española en el diseño y ejecución de la política de cooperación*

El sistema español de cooperación para el desarrollo está formado por una multiplicidad de agentes: la Administración Central del Estado, las administraciones autonómicas, los municipios, ONGD, universidades, sindicatos, organizaciones empresariales y de economía social, empresas y fundaciones. Esta es una realidad que deriva por un lado de nuestro modelo de Estado y por otro de opciones tomadas años atrás tanto por sectores de la ciudadanía consciente y organizada como por anteriores responsables políticos. Puede representar una fortaleza de nuestro modelo, pues acerca la cooperación al ciudadano/a y recoge la solidaridad de la población española, pero también puede suponer un inconveniente si fuese fuente de dispersión y de incoherencias. Por ello la coordinación entre los distintos agentes en nuestro caso es una necesidad.

En este ámbito, el punto de partida al comenzar la legislatura era el de una cierta descoordinación y desconfianza entre los distintos actores del sistema, tanto entre la Administración Central del Estado y una parte de la sociedad civil, que se sentía muy distante y opuesta al sistema de elección de sus representantes en el Consejo de Cooperación —designación directa por la Administración de los representantes de las ONGD— como, por otra parte, dentro de la propia Administración, donde no se observaba la necesaria coordinación entre las distintas unidades con competencias en cooperación —fundamentalmente entre la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (en adelante, SECI), la de Economía y la de Comercio—. Por último, también parecía mejorable la coordinación entre las distintas administraciones públicas.

Para mejorar la coordinación en el seno de la Administración Central del Estado se reformó por Real Decreto la composición de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI),

dando cabida a ministerios con un papel relevante en la cooperación internacional, como el de Medio Ambiente, y se reforzó la estructura de coordinación a distintos niveles jerárquicos entre las Secretarías de Estado con mayores competencias en cooperación [2].

En segundo lugar, para retomar el diálogo y potenciar el consenso y la participación de los agentes de cooperación se modificó la regulación sobre la composición del Consejo de Cooperación, haciendo recaer a partir de entonces, como no debía ser de otro modo, la elección de los representantes de las ONGD en el Consejo en su propia Coordinadora (CONGDE). Además, se aumentó el número de representantes de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo con asiento en el Consejo de cuatro a seis [3].

En tercer lugar, se crearon distintas subcomisiones en los organismos institucionales de representación para permitir la participación efectiva de los distintos agentes en el diseño de las políticas [4]. Así, en la Comisión Interterritorial, con la participación de representantes de distintas comunidades autónomas, se instalaron las subcomisiones sobre acción humanitaria, educación y sensibilización para el desarrollo, planificación, evaluación, financiación y participación de la sociedad civil y sistemas de información y estadísticas. Por su parte, en el Consejo de Cooperación se crearon cuatro importantes subcomisiones: sobre coherencia de políticas, género, codesarrollo y seguimiento del Plan Director y del PACI.

Todo ello se reflejó en la aprobación por amplio consenso político (con el informe favorable de la Comisión de Cooperación del Parlamento y el dictamen de la Comisión Interterritorial) y social (con el dictamen del Consejo de Cooperación) del Plan Director de la Cooperación Española 2004-2008 que finalmente fue aprobado en Consejo de Ministros en febrero de 2005; asimismo, también por amplio consenso, se aprobaron los planes anuales de cooperación

[2] Real Decreto 1412/2005, de 25 de noviembre, por el que se regula la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

[3] Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo.

[4] Los organismos de representación que establece la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 son tres: la Comisión Interministerial; la Comisión Interterritorial; y el Consejo de Cooperación.

internacional (PACI) en 2005 y 2006 —consenso que se vio menoscabado en la votación de la Comisión Interministerial sobre el PACI-2007, que obtuvo un voto contrario de siete comunidades autónomas gobernadas por el Partido Popular—. En fin, del mismo modo se aprobó en los organismos de representación, en este caso también por amplio acuerdo, el borrador del texto del Estatuto del Cooperante que finalmente aprobaría el Gobierno el 28 de abril de 2006[5].

2.2. *El cambio institucional*

Recogidos los cambios que han afectado a los organismos de representación y que han permitido una mayor coordinación entre los distintos actores, hay que referirse a las reformas institucionales realizadas y en marcha en el seno de la Administración.

Sin duda, la creación de la AECI en 1988 y la apertura de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) —que el Instituto de Cooperación Iberoamericana había comenzado a crear en Centroamérica en 1984— hasta conformar una amplia red que cubre toda América Latina y Norte de África y que se está expandiendo en África Subsahariana y en algunos países de Asia (recuadro 1), ha sentado las bases mínimas del marco institucional necesario para cumplir con la responsabilidad de la gestión del grueso de la AOD no reembolsable que recae en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). Por otro lado, se ha ido fortaleciendo la presencia, aportes y participación española en los Organismos Internacionales de Desarrollo, un asunto sobre el que más adelante volveremos.

Pero permanecían unas insuficiencias claras para lograr que la AOD española fuera más eficaz en sus fines, relacionadas con el proceso de diseño, planificación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de sus actuaciones. Así, la propia Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 constataba en su

[5] Real Decreto 519/2006 de 28 de abril por el que se establece el Estatuto de los Cooperantes.

Recuadro 1. Red exterior de la AECI

Según el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, su estructura en el exterior en el momento de su constitución (2007) está conformada por las siguientes unidades:

Oficinas Técnicas de Cooperación: Angola, Argelia, Argentina, Bosnia-Herzegovina, Bolivia, Brasil, Cabo Verde, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Filipinas, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Haití, Honduras, Irak, Jerusalén, Jordania, Malí, Marruecos, Mauritania, México, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Senegal, Timor Oriental, Túnez, Uruguay, Venezuela y Vietnam.

Centros de Formación: Bolivia, Colombia Guatemala y Uruguay.

Centros Culturales: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guinea Ecuatorial —Bata y Malabo—, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Preámbulo la ausencia real de planificación y estrategias como una insuficiencia notable de nuestro sistema. No hace falta decir que, sin saber a dónde se quiere llegar, es difícil conocer si se gestionan de forma pertinente y eficaz los recursos de la cooperación y si se consigue el impacto deseado en la lucha contra la pobreza.

Definida esta grave limitación, la propia Ley se ocupaba de apuntar el remedio, estableciendo unos documentos marco de la política de cooperación española —el Plan Director y los planes anuales, junto a los documentos de estrategia que quedarían incorporados al Plan Director relativos a cada sector de cooperación, zona geográfica y países que fuesen objeto preferente de nuestra cooperación—. Sin embargo, el período de vigencia del I Plan Director (2001-2004) terminó sin que se contase con los documentos de planificación geográfica —los *planes-país*— mencionados. La falta de capacidad institucional —se trataba de una tarea que trascendía las posibilidades de la entonces Oficina de Planificación y Evaluación (OPE)—, la falta de recursos humanos y presupuestarios y, quizá, la falta de voluntad política y de una conciencia clara sobre la importancia de la planificación como un elemento básico para la eficacia de la cooperación, condujeron a esta situación.

Conviene tener presente que si la política de desarrollo de un país es necesariamente una política de medio y largo plazo, la nuestra de cooperación, que busca apoyar ese desarrollo, también tiene que serlo; por ello, necesita resistirse a modas, ocurrencias y conveniencias políticas de corto plazo y, al contrario, someterse y mantenerse fiel —siempre con la flexibilidad necesaria— a las estrategias y planes de acción definidos y consensuados entre los distintos agentes y las instituciones locales basados en un diagnóstico compartido sobre los problemas a resolver en un horizonte temporal suficiente, lo que, por otra parte, permite también calibrar los resultados obtenidos y aprender de éxitos y fracasos.

Pues bien, la creación de la Dirección General de Políticas de Planificación y Evaluación (DGPOLDE) en el seno de la SECI, en 2005 obedeció a este propósito de contar con un órgano capaz de encargarse de la planificación estratégica de la cooperación española y de su evaluación, a la vez que se contaba así, por primera vez en el MAEC, con una unidad que mostraba un nivel de interlocución y de coordinación suficiente con respecto a otros departamentos ministeriales con competencias en cooperación. La creación de la DGPOLDE ha permitido, a través de un esfuerzo ingente, elaborar en estos años los documentos de estrategia país (DEP) para la totalidad de los veintitrés países definidos como prioritarios en el Plan Director vigente y los distintos planes de acción especial (PAE) para la práctica totalidad de los países definidos como de atención especial en el mencionado Plan Director. A la vez, se han elaborado o están en proceso de finalización las estrategias sectoriales definidas como más importantes en esta etapa (recuadro 2). Con este esfuerzo planificador, si una preocupación queda —y todo un reto— es la de *absorber* tal cantidad de documentos en los niveles operativos.

Y ello enlaza con el otro cambio institucional de envergadura de la cooperación española en esta etapa: el de la AECI. Se trata de una reforma muy necesaria y demandada desde hace tiempo, una reforma profunda y meditada que está suficientemente explicada en otro trabajo de esta obra; pero queremos traer aquí específicamente el reforzamiento de las funciones de programación operativa, seguimiento y análisis de la calidad de la ayuda —que el Estatuto de la

RECUADRO 2. Estrategias sectoriales de la cooperación española finalizadas o en fase de finalización

— Educación
— Cultura y desarrollo
— Acción humanitaria
— Promoción del tejido económico y empresarial
— Construcción de la paz
— Gobernanza democrática
— Salud
— Medioambiente y desarrollo
— Género y desarrollo
— Lucha contra el hambre
— Educación para el desarrollo
— Pueblos indígenas
— Política multilateral

Información disponible en: www.maec.es (Plan Director de la Cooperación española).

nueva Agencia sitúa en dependencia directa de su Director— ya que permitirá enlazar la planificación estratégica del conjunto del sistema de cooperación realizada por la DGPOLDE con la programación operativa de la AECI y, por tanto, con la gestión y ejecución de sus actuaciones y, por otra parte, cerrando el círculo, enlazará también el seguimiento interno de las actuaciones de la AECI con la evaluación externa de las mismas, todo ello en un proceso de interrelación e interactuación entre esas dos columnas principales (AECI y DGPOLDE) que componen la SECI.

El reforzamiento de funciones, estructura y plantilla en la nueva Agencia, su funcionamiento más horizontal y colaborador entre los distintos departamentos, la claridad en sus objetivos y la mayor adaptación en sus actuaciones a la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda*, tal y como se prevé en la Memoria y el Plan Inicial de Actuaciones aprobados en su constitución, facilitarán el tránsito de la AECI desde su condición de organismo de cooperación a una nueva condición de organismo de desarrollo. De este modo, con los cambios realizados en los órganos consultivos para reforzar el diálogo entre los distintos agentes de cooperación, la creación de la DGPOLDE y la reforma de la AECI, nuestro sistema de coopera-

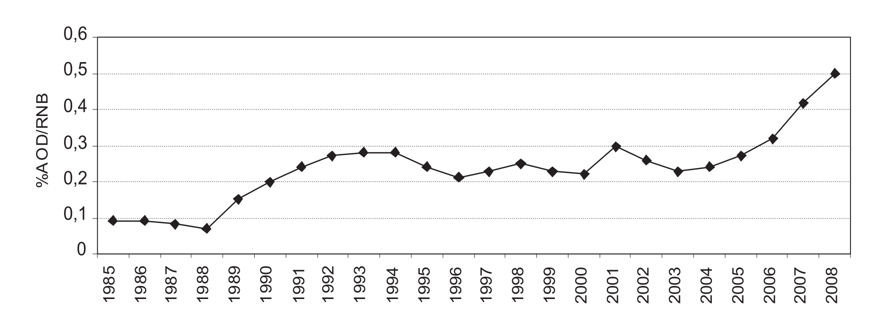
ción ha sentado unas bases más completas para entrar con toda fuerza en su etapa de madurez.

2.3. *El incremento cuantitativo de la Ayuda Oficial al Desarrollo*

En lo que respecta a la cuantía del presupuesto de AOD, el gráfico 1 bien ilustra el punto de partida: en las dos últimas legislaturas se había mantenido una ayuda escasa, alejada de los compromisos internacionales —destinar el 0,7% del PIB a esta finalidad— y con una evolución en forma de «dientes de sierra» (crecía algún año pero decrecía al siguiente). Así, aunque la AOD española llegó a alcanzar en esos años su punto máximo en 2001, elevándose hasta el 0,30% del PIB —debido a una operación especial de condonación de deuda que involucró a Nicaragua y Guatemala— al finalizar la segunda legislatura del Partido Popular, en 2003, la AOD equivalía al 0,23% del PIB (1.736 millones de euros), exactamente el mismo porcentaje que se había alcanzado al comienzo de su primera legislatura, en 1997.

Distintas estimaciones académicas y de organismos internacionales, como el Banco Mundial, coincidían en la necesidad de, al menos, duplicar las cifras de AOD mundial registradas a comienzos del siglo XXI si realmente se querían conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Ello sin duda fue un factor de peso

GRÁFICO 1. *Evolución de la AOD total neta española, 1985-2008*



FUENTE: Elaboración propia en base a cifras de DGPOLDE (MAEC).

en la decisión del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero de duplicar la AOD española en tan sólo cuatro años (2005-2008), haciéndola crecer desde una cifra equivalente al 0,24% de la Renta Nacional Bruta en 2004 hasta el 0,50% en 2008, al final de la legislatura. La senda seguida ha sido la mostrada en el gráfico 1.

Hay que destacar que en estos últimos años nuestro país no ha sido una excepción en la decisión de aumentar la AOD. Después de haberse reducido substancialmente en los años noventa, la AOD internacional comenzó a crecer de nuevo en años más recientes. En efecto, si el promedio de la AOD mundial en la década de los ochenta había sido el 0,33% del PIB, y si, por el contrario, la década de los noventa había sido testigo de su brusca reducción hasta computar para este fin tan sólo el 0,22% del PIB en 2001, la AOD mundial se incrementó de nuevo en el primer quinquenio de la década actual hasta llegar al 0,33% del PIB en 2005 —y descender de nuevo hasta el 0,30% en 2006— según datos del CAD[6].

Ahora bien, aunque nuestro país no haya sido una excepción, sí ha sido un caso singular, ya que en estos recientes años la AOD española ha crecido más rápidamente que la media del CAD. Por ejemplo, en 2006 el crecimiento de la AOD española con respecto a 2005, excluyendo las operaciones de alivio de deuda, superó el 30%, una cifra sólo rebasada por la registrada en Irlanda —donde creció el 33,7%— entre los 22 países donantes miembros del CAD. Y cabe aventurar que algo similar sucederá en 2007, a juzgar por las cifras previstas para nuestra AOD en la Ley de presupuestos y en el PACI-2007: un aumento superior a los mil millones de euros con respecto a las cifras de 2006, lo que supone alcanzar los 4.200 millones de euros y, así, un crecimiento superior al 30% que permitirá pasar de una AOD equivalente al 0,32% de la RNB al 0,42% en tan sólo un año (gráfico 1).

---

[6] Hay que recoger también que este promedio esconde realidades muy distintas. Así, en 2006, mientras la media mundial de los países del CAD suponía una AOD equivalente al 0,30 del PIB, la de los países de la Unión Europea alcanzaba el 0,43% del PIB, con algunos casos, como Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda y Luxemburgo que superaban con holgura el 0,7%. En el otro lado de la clasificación, EE UU baja substancialmente la media al registrar una AOD del 0,17% del PIB en ese año.

2.4. *El aumento de la calidad y eficacia de la cooperación española al desarrollo*

El actual Plan Director de Cooperación 2005-2008 se refiere clara e inequívocamente a la lucha contra la pobreza como el objetivo de nuestra cooperación, lo que introduce una diferencia cualitativa al situar a la política de cooperación española como un elemento definitorio y esencial de la política exterior y no como un instrumento al servicio de sus objetivos. Además, adopta una definición de pobreza relacionada con la carencia de capacidades y oportunidades en el marco de un enfoque de derechos humanos, trascendiendo así la carencia de ingresos y/o de bienes necesarios para llevar una vida digna, con lo que se hace eco de una visión que pretende ayudar a corregir las causas de la pobreza y no sólo sus consecuencias. Por otra parte, el Plan Director refleja también la voluntad de contribuir a la promoción del desarrollo humano sostenible, un concepto más amplio que el de la lucha contra la pobreza pero que lo engloba y está estrechamente ligado al mismo[7].

Una vez claro el objetivo de la cooperación para el desarrollo, diferentes asuntos tienen que ver con su calidad y eficacia. Destacaremos en primer lugar, la necesidad de aumentar el compromiso con los países más pobres y con los sectores sociales desfavorecidos, en coherencia con el objetivo definido. En segundo lugar, calidad de la ayuda significa también la necesidad de reforzar la cooperación multilateral y los fondos multidonantes, única forma de alcanzar objetivos que se escapan al esfuerzo individual (medio ambiente, VIH/sida…) y, por otra parte, de reducir el sesgo de la cooperación bilateral hacia «el propio interés del donante». A ello cabe añadir, por similares razones, la necesidad de reforzar la coordinación y la labor conjunta de los donantes, de acuerdo a la *Declaración de París*, reduciendo así el coste que supone para el país re-

[7] En este punto es también destacable en el Plan Director 2005-2008 la referencia a la Declaración del Milenio y a la asunción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados por Naciones Unidas en el año 2000 y a la estrategia de asociación para el desarrollo relacionada con *la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda*.

ceptor atender innumerables misiones de cooperación y sus distintas demandas, requisitos y condiciones. En tercer lugar, calidad de la ayuda significa contar con instrumentos de cooperación que potencien el protagonismo del país receptor —el país socio— en su proceso de desarrollo, instrumentos que le permitan «apropiarse» de la misma y utilizarla adecuadamente junto a sus propios recursos, lo que también guarda estrecha relación con la *Declaración de París*. En cuarto lugar, significa que los flujos de AOD sean estables y predecibles, de modo que el país socio pueda planificar con tiempo sus estrategias —lo que resulta esencial para inversiones que dan resultados en el medio o largo plazo, como la educación o la salud—. En quinto lugar, como recuerda el objetivo octavo de los ODM, hay que aumentar la coherencia de otras políticas públicas con el objetivo del desarrollo, para evitar que menoscaben los esfuerzos realizados con ese fin.

Puesto que más arriba nos hemos ocupado de otros aspectos que también guardan relación con la calidad de la ayuda, como los procesos de planificación y evaluación —esenciales para responder a dos preguntas básicas: ¿qué hay que hacer? y ¿cómo mejorar los resultados que obtenemos con nuestras actuaciones?— en este apartado nos centraremos en la distribución geográfica y sectorial de la AOD, su composición y los nuevos instrumentos de la cooperación española. Más adelante nos referiremos también a la apuesta multilateral y a la coherencia de las políticas con el objetivo del desarrollo.

2.4.1. Distribución geográfica y sectorial de la ayuda: una orientación más social

— Un compromiso más claro con los países más pobres

Si la lucha contra la pobreza es el principal objetivo de la cooperación española parecía evidente la necesidad de hacer un mayor esfuerzo con los países de menor desarrollo, los llamados PMA —Países Menos Adelantados— puesto que en 2003 recibieron solamente el 12% de nuestra AOD, mientras que a los de renta media

se había dirigido el 52%. Además, existe un compromiso internacional que llama a los países desarrollados a destinar una ayuda equivalente al 0,15% del PIB a estos países, cifra de la que la cooperación española —con el 0,04% de su PIB a este fin en 2004— estaba muy alejada.

Por ello, el Plan Director 2005-2008 reflejó el compromiso de dirigir el 20% de la AOD bilateral a los países más pobres en la actual legislatura, recogiendo el PACI 2006, como un objetivo intermedio para ese año, destinar el 18,7% de la AOD bilateral neta a esta finalidad. Como se verá después, el grueso de ese esfuerzo se volcó en África Subsahariana, una región que aumentó fuertemente su peso en la cooperación española.

— Un mayor compromiso con los sectores sociales básicos

Del mismo modo, la distribución sectorial de la AOD española parecía poco coherente con el objetivo de la reducción de la pobreza si se considera la reducida cuantía, en torno al 11%, que se dirigía en 2003 a los sectores sociales básicos (educación primaria, salud básica, nutrición, agua potable...). Es cierto que se hacía un esfuerzo importante en la salud hospitalaria o en la educación universitaria, sin duda esencial para el desarrollo —sin profesionales cualificados difícilmente podrá mejorar su situación país alguno—, pero hay que tener en cuenta que, en general, los sectores más pobres no llegan a la universidad o a los hospitales en las grandes urbes. De ahí el compromiso internacional de destinar al menos el 20% de la AOD total a los sectores sociales básicos, una forma de garantizar que la ayuda llega efectivamente a los pobres, sin que eso signifique desatender el apoyo a otros niveles educativos u otros ámbitos relacionados con el desarrollo[8].

Y también aquí, el Plan Director 2005-2008 reflejó el compromiso de destinar a lo largo de la actual legislatura el 20% de la

[8] Ni se puede desatender la educación primaria —por lo mencionado— ni se debe desatender la cooperación universitaria y la promoción de las capacidades tecnológicas de los países en desarrollo —la formación de capital humano—, pues, como se analiza en otros trabajos de esta obra, son esenciales para el desarrollo.

AOD a los sectores sociales básicos, lo que finalmente recogió el PACI 2006 como un objetivo para ese mismo año. De hecho, el PACI —seguimiento referido a 2005— concluyó que en ese año ya se había destinado el 21,3% de la AOD bilateral distribuible a esta finalidad, cumpliéndose así el objetivo.

— La acción humanitaria

Otro ámbito en el que se habían detectado graves insuficiencias es el de la acción humanitaria, en una época caracterizada por la magnitud de las catástrofes provocadas por el hombre y la naturaleza. Así, el presupuesto aprobado para el año 2004 destinado a la acción humanitaria se había agotado antes de atender la crisis de Sudán y de Haití.

El Plan Director 2005-2008 recogió entre sus páginas el compromiso de destinar a la acción humanitaria el 7% de la AOD bilateral, la media que destinan a este ámbito los países del CAD. Y con el aumento presupuestario gradual que ha ido experimentando esta partida, la AECI ha proporcionado asistencia humanitaria a más de 10 millones de personas durante la presente legislatura. Ello ha permitido, por ejemplo, multiplicar por cuatro la asistencia humanitaria a los refugiados saharauis en tres años —desde 1,5 millones en 2003 a 6,5 millones de euros en 2006— o contribuir en 2006 con 10 millones de dólares a la constitución del Fondo Central (renovado) de Naciones Unidas para Emergencias, para el que se han comprometido 15 millones de euros en 2007.

En fin, hay que destacar también, para ilustrar la orientación más social y humana de nuestra cooperación, los proyectos de apoyo a las políticas sociales desarrolladas por los países socios; la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en el mundo —los recursos dedicados a apoyar organizaciones e instituciones de igualdad de género se duplicaron entre 2005 y 2006, superando los 50 millones de euros—; y las actuaciones en favor del mundo indígena y los afrodescendientes.

2.4.2. Composición de la AOD española

El Plan Director de la cooperación española 2005-2008 recogía que el fuerte crecimiento de la AOD previsto debía realizarse preferentemente a través de la cooperación multilateral; la bilateral, a través de programas y proyectos, y de la multi-bilateral del MAEC (por tanto, de la cooperación no reembolsable); y la acción humanitaria. También especificaba que «se mantendrá una posición muy activa en los procesos de renegociación, conversión de deuda por desarrollo y condonación de deuda». Por otro lado, recogía la voluntad de avanzar en la puesta en marcha de nuevos instrumentos, como el apoyo sectorial y presupuestario y los fondos multidonantes. A continuación se tratan estos asuntos.

— Los créditos FAD

Pues bien, centrándonos ahora en la cooperación bilateral, el cuadro 1 permite observar las modificaciones que están experimentando sus distintos componentes. En primer lugar es clara la *reducción del peso de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo* (FAD) en nuestra AOD. Conviene anotar, como antecedentes, que los FAD habían llegado a representar hasta el 40% de la AOD total española a fines de los ochenta y comienzos de la década de los noventa, y que a lo largo de esa década se situaron en un tercio de la AOD, una anomalía que siempre había sido cuestionada por el sector de la cooperación, tanto por tratarse de ayuda «ligada» a la compra de bienes y servicios españoles —con lo que, más que promover el tejido productivo local se favorecía al español— como por su utilización en no pocas ocasiones en sectores escasamente relacionados con el desarrollo y en países sobreendeudados y de bajos ingresos, con lo que, además de poner en riesgo el recobro, se aumentaban sus niveles de endeudamiento. Confirmaba esta anomalía la comparación con el uso de este instrumento por los demás países miembros del CAD, que mostraba un promedio del 13% de la AOD en la década anterior, frente al mencionado tercio de la nuestra. Con ello no se

trata de cuestionar la idoneidad de los FAD en toda circunstancia, ya que para países de renta media —que sin acceso a créditos concesionales tendrían que acudir a préstamos privados— y en sectores relacionados con el desarrollo —como la inversión en infraestructuras físicas, sociales o medioambientales— puede ser un instrumento útil y adecuado de desarrollo. Pero, en cualquier caso, la apreciable caída del peso de este instrumento en el quinquenio analizado, que pasó de representar un 20% de la AOD bilateral en 2002-2003 a un 3% en 2005-2006 (cuadro 1), bien muestra el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan Director sobre las partidas de AOD que debían reducir su peso en esta etapa creciendo menos que las demás.

CUADRO 1. *Composición de la AOD bilateral española 2002-2006* (millones de euros y porcentajes)

	2002		*2003*		*2004*		*2005*		*2006*	
	Mill. €	*%*	*Mill. €*	*%*	*Mill. €*	*%*	*Mill. €*	*%*	*Mill. €*	*%*
Donaciones	689,9	65,1	797,7	69,4	764,8	68,4	897,4	59,9	1.104,3	67,9
Incluye:										
—AECI	265,3	25,0	274,4	26,9	275,1	24,6	384,0	25,6	508,9	31,3
—Resto AGE	163,3	15,4	146,8	14,4	177,4	15,9	128,3	8,6	158,0	9,7
—CAL	261,3	24,7	286,5	28,1	312,4	27,9	385,1	25,7	437,4	26,9
Deuda	125,3	11,8	93,7	9,2	161,2	14,4	502,1	33,5	412,4	25,4
FAD ligado	201,2	19,0	206,3	20,2	154,1	13,8	46,7	3,1	47,5	2,9
Microcréditos	42,8	4,0	11,4	1,1	38,0	3,4	52,5	3,5	62,3	3,8
Total bilateral	1.059	100	1.019	100	1.118	100	1.499	100	1.626,5	100

FUENTE: DGPOLDE (MAEC).

— Las operaciones de alivio de la deuda externa

En segundo lugar, por el contrario, se aprecia claramente el *incremento del peso de las operaciones de alivio de deuda*, una partida que ha pasado de representar poco más de un 10% de la AOD bilateral en 2002-2003 a casi un 30% en 2005-2006 (cuadro 1). Aunque hay razones para defender que estas operaciones no deberían computar

como AOD —ya que no se trata de recursos *nuevos* para los países en desarrollo, sino de apuntes contables sobre préstamos a los que accedieron en su día— no es menos cierto que sin estas condonaciones los recursos tendrían que salir del país deudor y destinarse al pago del servicio de la deuda, con lo que no se podría contar con ellos para invertir en el desarrollo [9]. Además, el cómputo como AOD de estas operaciones resulta un incentivo para los gobiernos acreedores que, de otro modo se perdería. En cualquier caso, si el alivio de la deuda ha sido una demanda constante del sector de cooperación —que se recoge también como una meta del objetivo 8 de los ODM— debe quedar anotado aquí como un avance en esta etapa, sin perjuicio de que en el futuro se aprueben vías más genuinas como instrumentos principales de la cooperación española.

Y es mucho lo que se ha avanzado en este ámbito, como se recoge en detalle en otro trabajo de esta obra. Aquí nos limitaremos a destacar brevemente tres importantes hechos: en primer lugar, que la condonación de España dirigida a los países sobreendeudados y de bajos ingresos, conocidos por sus siglas en inglés «HIPC» —*High Indebted and Poor Countries*—, ha ido más lejos que lo acordado por el *Club de París* —de obligado cumplimiento para los países acreedores— al decidir el Gobierno español, el 13 de julio de 2007, un alivio *adicional* de 384 millones de euros a 11 países HIPC [10], con lo que la deuda de estos países con el Estado español pasa a ser prácticamente inexistente. En segundo lugar, el hecho de que la *Iniciativa de Canje de Deuda por Educación y por Desarrollo* impulsada por el propio presidente Zapatero, en cuyo marco se han comprometido condonaciones de deuda por unos 500 millones de euros (300 en América Latina y 200 en África), incluye entre los países beneficiarios de estos canjes no sólo a países HIPC, sino también a países de renta media baja, como Ecuador o El Salvador, con lo

[9] La Ley reguladora de la gestión de la deuda externa aprobada en el Parlamento español a fines de 2006 establece en la disposición transitoria cuarta que: «con objeto de dejar de contabilizar aquellas operaciones de deuda externa que no deban computarse como AOD una vez alcanzada la cifra del 0,7% del PIB, el Gobierno presentará ante los Organismos Internacionales las iniciativas oportunas».

[10] Ghana, Mauritania, Tanzania, Senegal, Mozambique, Uganda, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Bolivia, Honduras y Nicaragua.

que también aquí nuestro país ha sobrepasado las obligaciones internacionales. Por último, y es tal vez lo más importante, el Parlamento español aprobó a fines del pasado año, con un amplio consenso, la «Ley reguladora del tratamiento de la deuda externa» que establece asuntos tan importantes como la vinculación de la política de gestión de deuda con la de cooperación al desarrollo y que permite la participación de empresas y organizaciones locales en la ejecución de los proyectos que se lleven a cabo con los recursos *canjeados*, algo esencial para la promoción del tejido productivo y asociativo local [11].

— La cooperación no reembolsable

El tercer comentario sobre la composición de la ayuda tiene que ver precisamente con aquellas vías más genuinas a las que nos referimos antes: *el aumento del peso de la cooperación no reembolsable en el presupuesto ordinario de las administraciones públicas*. En el quinquenio analizado todavía no se aprecia con toda claridad esta tendencia aunque si en 2002 el peso de las donaciones supuso un 65,1%, cinco años más tarde —después de algunos altibajos relacionados con el peso del alivio de la deuda en cada año— alcanzó el 67,9%, casi tres puntos porcentuales más (cuadro 1). No obstante, hay que destacar que esta tendencia se afianza en los presupuestos de cooperación reflejados en el PACI-2007, donde se recoge que el 82% de la AOD se entregará en forma de donación, el 9% a través de alivio de deuda, el 4% como préstamos y el restante 4% en forma de aportes a instituciones financieras internacionales (suscripciones de capital).

Dentro del capítulo de donaciones, ha crecido especialmente el presupuesto de la AECI, organismo que representó en 2006 el

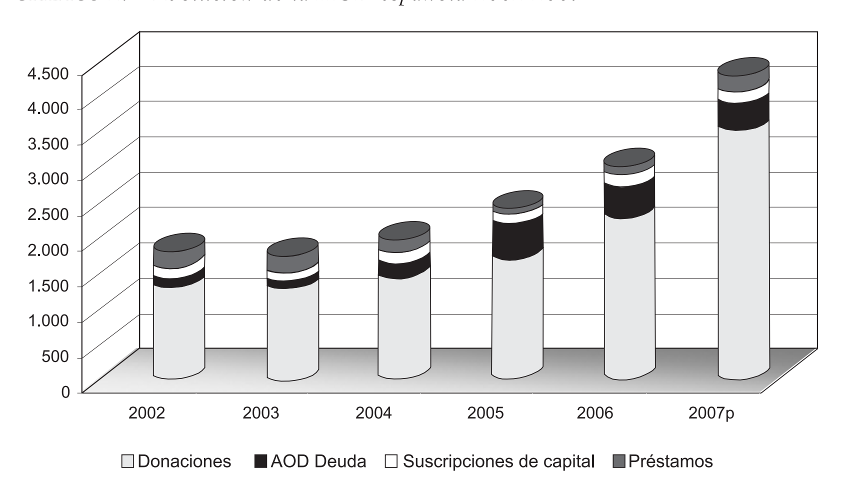
[11] El artículo 5.2 de la Ley reguladora de la gestión de la deuda externa establece: «Los programas de conversión se dirigirán a la promoción de inversiones y proyectos que promuevan el desarrollo de los países beneficiarios, en los sectores que éstos consideren prioritarios, de acuerdo con el principio de soberanía local del proceso de desarrollo. Para ello se fomentará, en primer lugar, la participación de actores locales, primando el apoyo al tejido productivo y asociativo local, al objeto de que las operaciones de conversión de deuda maximicen el impacto de desarrollo en los países beneficiarios».

31,3% de la ayuda bilateral española frente al 25% que representaba al comenzar la década. Al tiempo, en el quinquenio analizado, desciende el peso del resto de la Administración General del Estado desde el 15,4% al 9,7%. Esta mayor concentración de la AOD no reembolsable en la AECI debe servir para que la ejecución de la política de cooperación sea más coherente y acabada, sin que ello signifique que se desconsidere el importante aporte que otros departamentos —incluso con recursos del MAEC y de la AECI— puedan llevar a cabo en la cooperación al desarrollo.

Por su parte, la cooperación autonómica y local mantiene su posición en el período con algo más del 25% de la AOD bilateral total. En concreto, las comunidades autónomas aportan alrededor del 17% y las entidades locales el restante 8%, unas cifras que dan fe de la particularidad de nuestro sistema de cooperación y de la necesidad de llevar a cabo una buena coordinación entre las distintas administraciones públicas y agentes de cooperación en nuestro país.

El gráfico 2 ilustra lo recogido en las líneas que anteceden sobre el cambio que está experimentando la composición de la AOD española en el período.

GRÁFICO 2. *Evolución de la AOD española 2002-2007*



FUENTE: DGPOLDE (MAEC).
p: previsiones.

2.4.3. Nuevos instrumentos y otros avances. En busca de una mayor eficacia y calidad

Con el fin de aumentar la eficacia y calidad de la ayuda al desarrollo se ha ido tejiendo un amplio consenso internacional sobre una serie de asuntos que se han agrupado en los principios de la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda*. Estos principios suelen sintetizarse así: *apropiación* por parte del país socio de la ayuda internacional, como sujeto protagonista de su proceso de desarrollo; *alineamiento* de los donantes con las políticas de reducción de la pobreza y de promoción del desarrollo del país receptor; *armonización* de las actuaciones de cooperación entre los distintos donantes, reforzando en todo lo posible la coordinación entre ellos; *gestión orientada a resultados* y *rendición de cuentas*.

El gobierno español, que suscribió la *Declaración de París*, aprobó también con el Plan Director 2005-2008 el mandato de participar activamente en los esfuerzos que la comunidad de donantes está realizando para crear mecanismos de armonización de las prácticas y los procedimientos de gestión de sus políticas de cooperación. Por otra parte, el Plan Director establece que desde la cooperación española se animará a los países socios a que definan ellos mismos sus propias estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza y a que asocien sistemáticamente a la comunidad política, al mundo de la empresa y a sus sociedades civiles al proceso de elaboración de estas estrategias.

Pues bien, en este campo de la eficacia de la ayuda queremos destacar cuatro avances de especial relevancia:

— En primer lugar, el fuerte aumento experimentado por los recursos destinados al *apoyo presupuestario y el enfoque sectorial*, instrumentos que sitúan la responsabilidad de la gestión de los recursos —y así el *aprender-haciendo*, crucial en los procesos de desarrollo— en el país socio. Desde su desconsideración en la etapa anterior, esta partida ha crecido en los últimos tres años hasta alcanzar 54 millones de euros en 2007 —aplicándose a países como Mozambique, Honduras o Vietnam—.

— En segundo lugar, el incremento de los recursos destinados a *fondos multidonantes*, como el *Fondo Global para la lucha contra el sida, la malaria y la tuberculosis* —con 100 millones de dólares en 2007—; la *Facilidad Financiera Internacional para Vacunas e Inmunización*, un fondo para la vacuna de enfermedades curables (hepatitis, difteria, tétanos, polio, meningitis) —con 12 millones de dólares anuales comprometidos durante veinte años—; o la Vía Rápida para la Educación *(Fast Track Iniciative)*, para conseguir la educación primaria universal —con 7 millones de euros en 2006 y 10 millones en 2007—. Se trata de aportes en los que España une sus esfuerzos al resto de donantes para apoyar la labor de organismos especializados en su cometido y lograr así que la ayuda sea más eficaz.

— En tercer lugar, está un nuevo instrumento de financiación de las actuaciones de las ONGD: los *Convenios*. Se trata de un instrumento de carácter plurianual cuya finalidad es la consecución de un objetivo general de desarrollo compartido entre la ONGD y la Administración, al que pueden acceder las que hayan pasado por un proceso de calificación conforme a determinados criterios relacionados con su capacidad y profesionalidad. El volumen de recursos comprometido para esta figura en el período actual de cuatro años asciende a 248 millones de euros [12].

— Por último es destacable que el segundo objetivo del *Plan Inicial de Actuaciones* de la AECI es el de su adaptación a los principios de la *Declaración de París*. Se trata de un objetivo que incluye acciones como colaborar con los países socios en el fortalecimiento de los departamentos encargados de coordinar la cooperación internacional; apoyar la participación de la sociedad civil de los países socios en la elaboración de estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza; participar en esquemas de apoyo directo al presupuesto y enfoque sec-

[12] Esta modalidad de financiación a ONGD presenta otras novedades importantes, como la reserva de presupuesto destinado a formular la intervención o la existencia de un plan de evaluación y seguimiento pactado en el que se contempla la realización obligatoria de una evaluación intermedia externa.

torial o incrementar la ayuda predecible y no vinculada, entre otros muchos, especificando plazos de ejecución, resultados esperados e indicadores y unidades responsables.

2.5. *La inclusión de África Subsahariana entre las zonas prioritarias para la cooperación española*

Nuestro país, geográficamente, es el más cercano de la Unión Europea a África, estando más lejos de Estocolmo que de Bamako. Se trata de un continente con una población de en torno a 700 millones de personas, de los que 340 millones viven con menos de un euro al día, y con un 48% de la población que no tiene acceso al agua potable. Dentro del continente, la presencia y esfuerzo de la cooperación española en la región subsahariana hasta el año 2004 había sido insuficiente y sin una estrategia definida. En otras palabras, no era prioritaria ni para la cooperación ni para la política exterior española.

El proceso de cambio se inició con actuaciones ligadas a crisis humanitarias de la región y siguió con incrementos presupuestarios mayores a los del resto de las regiones prioritarias de la cooperación española, así como multiplicando la presencia y diálogo con los países africanos. En la gira que realizó el ministro Moratinos acompañado de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, a la región subsahariana en diciembre de 2005 era sorprendente ver en los medios de comunicación cómo se repetía la coletilla «la primera vez que un Ministro español visita estos países». El resultado de esa voluntad política ha sido superar los 700 millones de euros de AOD en 2007 para África Subsahariana, cuando al comenzar esta etapa apenas llegaba a los 200 millones [13],

[13] Específicamente el presupuesto de la AECI dirigido a África Subsahariana se ha triplicado en tres años, pasando de 41 millones de euros en 2004 a más de 130 millones en 2007. Hay que hacer notar que la AOD dirigida a África Subsahariana creció fuertemente sin que ello fuese en menoscabo de la AOD encaminada hacia otras áreas prioritarias de la cooperación española, como América Latina (que recibe el 40% de la AOD bilateral) o el Norte de África. El fuerte aumento de la AOD española permitió aumentar la ayuda dirigida a todas las regiones, si bien el mayor aumento en porcentaje fue a África Subsahariana.

abrir el mismo número de Oficinas Técnicas de Cooperación en dos años que en los ocho precedentes [14] y la construcción de una nueva relación con la región. Una relación que incluye el apoyo de la cooperación española a las iniciativas internacionales presentes en la región —como la Unión Africana, la Comunidad de Estados de África Occidental y especialmente la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)— y, por otro lado, el aporte propio, bilateral, desde una auténtica relación entre países socios que confía en las capacidades y apoya las iniciativas que surgen desde África y que sabe que ciertos modelos del pasado no han dado resultados. También, que no hay soluciones fáciles en los procesos de desarrollo en África.

Pero vamos en buena dirección. Además de haber multiplicado los recursos y la presencia, quizá lo más relevante es que ya no es posible dar marcha atrás. La prioridad de África en la cooperación española no tiene marcha atrás. Trabajar conjuntamente con los gobiernos africanos y con sus sociedades es un proceso de largo plazo pero al que se ha dado un fuerte impulso en esta etapa.

Los retos ahora son claros: todos los actores de la cooperación española, la AECI en primer lugar pero seguidamente el resto, deben redoblar no sólo los esfuerzos presupuestarios y de recursos en esta región, sino también arriesgar y dar el paso de comenzar a trabajar en estos países aunque no sean de nuestro «ámbito tradicional». Hay que asumir los riesgos y esfuerzos adicionales que implica trabajar en nuevos países. El conjunto de actores de la cooperación española debe aprovechar el despliegue y esfuerzo diplomático que se está produciendo en países como Malí, Níger, Etiopía o Sudán. Ya no cabe la excusa de la escasa presencia institucional española en la región.

Como segundo reto, el cambio de mentalidades. Las sociedades africanas y europeas se necesitan mutuamente para construir conjuntamente soluciones a retos que nos afectan a todos. La pobreza, la inestabilidad política, la seguridad, la degradación del medio ambiente y las grandes pandemias como el VIH/sida, sólo podrán ser

[14] En estos años se han abierto OTC en Malí, Cabo Verde y Etiopía y están en trámites las de Níger y República Democrática del Congo.

superados si aceptamos trabajar como socios del mismo nivel. Socios que asumen responsabilidades compartidas basadas en la convicción de que estos grandes retos sólo se superarán con éxito si apoyamos con decisión los esfuerzos que los propios países africanos están realizando, tanto a través de sus organismos regionales y subregionales como los que desarrollan sus instituciones y sociedades civiles.

Por último, el tercer reto es conseguir que el impulso que se ha logrado con el Encuentro de Mujeres Africanas y Españolas, lleno de propuestas, ideas e ilusiones, se consolide a largo plazo, ajeno a cambios de equipos y gobiernos. Las mujeres africanas deben comprobar que el apoyo de España, de sus instituciones, de su sociedad civil, es una cuestión estratégica que sólo puede crecer y mejorar.

2.6. *La cooperación multilateral*

En un mundo globalizado, la necesidad de reforzar la cooperación multilateral es la única forma de alcanzar objetivos que se escapan al esfuerzo individual. El desarrollo en primer lugar, pero también la paz, la calidad medioambiental o la salud frente a la extensión de pandemias como el VIH/sida son algunos de los bienes públicos mundiales cuya provisión será muy limitada sin la conjunción de esfuerzos ante la magnitud de las retos.

En este ámbito, el punto de partida al comenzar la legislatura, bien se midiese por las contribuciones voluntarias realizadas a los organismos multilaterales de desarrollo del sistema de Naciones Unidas, bien por el grado de influencia en dichos organismos, bien por el número de españoles trabajando en los mismos, dejaba claro que nos hallábamos muy lejos del papel ejercido por otros países de nuestro entorno.

Ante esa situación precaria y la necesidad de fortalecer la cooperación multilateral, el Plan Director 2005-2008 se sumó a la apuesta por el multilateralismo activo, estratégico y selectivo defendido por la política exterior española y definió la cooperación multilateral como una de las prioridades de la nueva política de cooperación. Ello tuvo su primer reflejo importante en los presupuestos aproba-

dos para 2006, en particular en la partida que se añadió al Fondo de Ayuda al Desarrollo por un total de 330 millones de euros para que, a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, se utilizase para incrementar las contribuciones voluntarias a fondos constituidos por distintos organismos internacionales relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como UNICEF, UNIFEM, FAO, PMA, FNUAP, OMS y, por otra parte, con aquellos relacionados con la defensa de los derechos humanos, como ACNUR o la Alta Comisionada de los Derechos Humanos

Por ello, el peso de la AOD multilateral está aumentado en este período, pasando de representar en torno a un 41,5% de la AOD total en 2002-03 a un 45,9% en 2006 (cuadro 2). Es destacable también que por primera vez en 2006 el peso de los aportes a organismos multilaterales de desarrollo, financieros y no financieros, haya superado a las contribuciones dirigidas a la Unión Europea (cuadro 2).

CUADRO 2. *AOD multilateral española 2002-2006* (millones de euros y porcentajes)

	2002		2003		2004		2005		2006	
	Mill. €	*%*	*Mill. €*	*%*	*Mill. €*	*%*	*Mill. €*	*%*	*Mill. €*	*%*
Unión Europea	440,2	58,1	468,4	65,3	537.5	62	630,6	67,8	673,5	48,8
Organismos Multilaterales de Desarrollo	317,7	41,9	252,0	35,2	329,3	38	299,0	32,2	707,6	51,2
Incluye:										
–OOII no financieras	83,2	11	78,1	10,8	48,8	5,6	52,9	5,7	380,2	27,5
–IFIs	234,5	30,9	173,9	24,3	280,5	32,4	246,1	26,5	327,4	23,7
Total Multilateral	757,9	100	716,9	100	866,8	100	929,6	100	1.381,1	100
AOD Total	1.817		1736		1985		2.428,3		3.006,6	
% AOD multi / total	41,7		41,3		43,7		38,3		45,9	

FUENTE: Elaboración propia en base a cifras de DGPOLDE.

En 2007 el peso de la cooperación multilateral en el total de la AOD española será aún mayor, a partir de una ambiciosa iniciativa: la constitución de un Fondo del Gobierno de España con el

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por una cuantía de 528 millones de euros. Este fondo tiene como objetivo financiar programas de desarrollo que lleven a cabo las distintas agencias del sistema de Naciones Unidas. No es por tanto un fondo para el PNUD, sino un fondo depositado en el PNUD para que, bajo la coordinación de este organismo, los demás organismos multilaterales de desarrollo puedan trabajar conjuntamente en el terreno. Cabe destacar que se han definido por el momento cinco líneas de trabajo: género, medio ambiente, cultura y desarrollo, gobernabilidad económica y juventud, empleo y migración.

Hay que apuntar aquí, por otra parte, que el escaso apoyo mostrado con anterioridad a los Organismos Multilaterales de Desarrollo tenía otra consecuencia grave para la cooperación española: su ausencia en los debates que se producían en estos foros, en una especie de autismo que probablemente ilustraba una profunda desconfianza en la dinámica multilateral.

Los pasos dados en la actual legislatura en favor de la inserción de nuestro sistema de cooperación en el sistema internacional subrayan, por cierto, una preocupación por el aumento de los recursos financieros destinados a esta dinámica multilateral, pero también una forma diferente de participar en ellos. El esfuerzo por estar presentes implica el compromiso de hacer contribuciones en los debates y en el proceso de toma de decisiones que en dichos organismos se lleva a cabo.

Se trata de un nuevo reto, porque significa olvidar el manido concepto de «visibilidad» y, al contrario, la apuesta por contribuir al resultado que conjuntamente se decida en el esquema multilateral. A este esfuerzo responde también una mayor participación en el ámbito europeo y las propuestas realizadas sobre Migración y Desarrollo, presentadas en el Consejo de Cooperación de la UE —que serían consideradas por el comisario Michel como embrión de la política comunitaria en este asunto— o, por otra parte, el debate llevado a cabo junto a Naciones Unidas sobre los retos de la cooperación en los países de renta media, por mencionar algunos de los temas que más receptividad han conseguido en las propuestas planteadas.

2.7. *Creación de conocimiento y doctrina propia*

Uno de los objetivos para esta etapa ha sido contribuir al fortalecimiento de la comunidad académica española en el ámbito del desarrollo, al tiempo que se dotaba al sistema de cooperación de distintos productos que contribuyen a un desempeño más eficaz de sus cometidos. Además, se ha buscado el establecimiento de vínculos entre los propios centros de investigación para potenciar el conocimiento de las actuaciones llevadas a cabo en este ámbito por todos ellos. La idea es desarrollar una masa crítica de conocimiento, apostando no de una forma instrumental por las necesidades a corto plazo de la Administración, sino por la creación de un tejido de investigadores que con trabajos sólidos acompañen el proceso de reflexión y de toma de decisiones de los responsables de la gestión.

Este es un camino recorrido por otras cooperaciones y su capacidad de respuesta a multitud de temas plateados es de enorme calidad y solidez. También la Comisión Europea tiene la intención de crear una red de centros de estudio sobre desarrollo con el propósito de fortalecer la posición de la comunidad científica de la UE en este ámbito.

Pues bien, a finales de 2005 se pusieron en marcha los primeros cinco convenios de colaboración con distintos centros de estudios para el apoyo a líneas de investigación que se adecuaran a las prioridades de la política española de cooperación para el desarrollo. En concreto con las Universidades Complutense de Madrid (Instituto Complutense de Estudios Internacionales), País Vasco (Instituto HEGOA) y Sevilla (Instituto de Desarrollo Regional) y, por otra parte, con la Fundación Carolina y el Real Instituto Elcano. También se suscribieron convenios con la Federación Española de Municipios y Provincias y la Universidad Politécnica de Madrid, en estos últimos casos para la mejora de los sistemas de recopilación estadística de AOD.

Una vez finalizados los convenios suscritos en aquel año, en 2007 se ha iniciado la firma de nuevos convenios de colaboración, ampliándose las instituciones [15]. Con estos convenios se ha dado un

---

[15] En concreto, se han suscrito por parte de la SECI (o están en preparación) convenios con el Real Instituto Elcano, Fundación Carolina, Universidades Autó-

primer paso para la construcción de un sistema de apoyo a la investigación. Queda como reto ahora reflexionar sobre la mejor forma de estructurar dicho sistema en el futuro, atendiendo a las posibilidades organizativas, instrumentales y presupuestarias de cada parte.

3. PRINCIPALES RETOS Y CONSIDERACIONES FINALES

Las limitaciones de espacio nos han obligado a tratar algunos aspectos de forma menos detallada que lo deseable, como la distribución geográfica o sectorial de la ayuda, pero nos consuela pensar que otros trabajos de este libro profundizan sobre ellos. No obstante, este artículo quedaría incompleto sin referirnos a los que consideramos principales retos y a las condiciones que, en nuestra opinión, han facilitado los avances analizados —y que, de mantenerse, sostendrán los futuros progresos—. Terminaremos con un breve balance de lo analizado.

3.1. *Principales retos pendientes*

3.1.1. La coherencia de políticas con el objetivo del desarrollo

En los tiempos que nos ha tocado vivir, la dignidad de cientos de millones de personas pasa por el reconocimiento universal de sus derechos humanos, incluyendo el del desarrollo. Por ello, cada Es-

---

noma de Madrid (dos, uno de ellos será ejecutado por el Grupo de Estudios Africanos y el otro por la Oficina de Cooperación al Desarrollo), Complutense de Madrid (dos, uno de ellos será ejecutado por el ICEI y el otro por el IUDC), País Vasco (HEGOA), Fundación CIDOB, Las Palmas de Gran Canaria y Jaume I de Castellón. También en 2007 está previsto suscribir convenios con la FEMP (continuándose así la relación de colaboración iniciada en 2005 para la mejora de recopilación estadística de los datos de AOD de entidades locales) y con la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (para la puesta en marcha de un observatorio sobre la cooperación universitaria al desarrollo).

tado debe evaluar cuidadosamente —y actuar en consecuencia— los efectos de sus políticas tanto dentro de sus fronteras como fuera de las mismas y, sobre todo, en los países en desarrollo.

Si nos fijamos en algunos de los estudios que miden el esfuerzo de cada país en la coherencia [16], suelen tomar en cuenta el comportamiento en variables clave para los países en desarrollo, como el comercio, la inversión, las migraciones, el medio ambiente, la seguridad y la tecnología, además de la AOD. Se trata de aspectos importante de las relaciones Norte-Sur que nos recuerdan que la ayuda por sí sola no es suficiente para vencer la pobreza y que se necesita contar también, entre otros elementos, con políticas comerciales más justas que permitan a los países en desarrollo colocar sus productos en nuestros mercados; el alivio de la carga de la deuda externa a los que están sobreendeudados; el mantenimiento de la paz y la prevención de conflictos —no hay mayor enemigo del desarrollo que la guerra—; comportamientos responsables por parte de las empresas que operan en los países del Sur; o el cuidado de la calidad medioambiental, teniendo en cuenta que, además de beneficiar a todos, el deterioro medioambiental —calentamiento global, agotamiento de recursos pesqueros, desertificación…— es particularmente grave para los países que cuentan con escasos recursos para protegerse de sus efectos.

Los países más avanzados en la cooperación al desarrollo suelen obtener también buenas puntuaciones en estos índices de coherencia. Por ejemplo, los Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Noruega, mantienen una AOD por encima del 0,7% de su Renta Nacional Bruta (RNB), a la vez que reducen sus emisiones de gases de efecto invernadero, persiguen la corrupción y el soborno cuando están involucradas sus empresas aún cuando actúan fuera de sus fronteras, soportan un porcentaje elevado de los costes de atención a los refugiados en casos de crisis humanitarias y atienden con generosidad los llamamientos de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Este es un camino que España ha comenzado a recorrer

---

[16] Por ejemplo, el «Índice del Compromiso por el Desarrollo» elaborado por el *Center for Global Development* y la revista *Foreign Policy*, que compara el comportamiento de los 21 países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE utilizando distintas variables relacionadas con el desarrollo.

—como bien muestran los avances incuestionables en el tratamiento de la deuda externa comentados o la presentación por el Gobierno del *Informe 8*, del que se da cuenta en otro trabajo de este libro— y en el que queremos que siga, junto a otros gobiernos responsables y conscientes del papel activo que corresponde jugar al sector público ante los retos internacionales que plantea el siglo XXI a la humanidad.

La elaboración de los programas electorales de los distintos partidos para las próximas elecciones generales será un buen momento para proponer a la ciudadanía algún mecanismo institucional que refuerce el papel del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en la coherencia de políticas, una forma de hacer más operativo el mandato que recoge la Ley de la Cooperación Española para el Desarrollo cuando se refiere a que el fomento del desarrollo (y de otros objetivos) debe informar todas las políticas que apliquen las Administraciones Públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en desarrollo.

3.1.2. Consolidar los cambios

En lo que respecta específicamente a la cooperación al desarrollo, el principal reto es consolidar los cambios iniciados en esta etapa, desde el incremento presupuestario —para alcanzar una AOD equivalente al 0,7% del PIB en la siguiente legislatura— hasta el cambio institucional —llevar a buen puerto la implementación de la reforma de la AECI—, pasando por la mejora de la calidad de la ayuda en lo que atañe a su composición —que quizás deberá mostrar un mayor peso de la cooperación bilateral no reembolsable en el futuro [17]— y la adopción decidida de la *Declaración de París* en nuestra agenda.

Se trata de retos muy relacionados entre sí y ligados al mayor impacto en el desarrollo humano y la lucha contra la pobreza que

[17] En la actualidad, de acuerdo a los datos del CAD, España es el país donante donde mayor proporción representa la AOD multilateral (como vimos el 45% en 2006) en la AOD total.

debe mostrar nuestro sistema de cooperación; un impacto que difícilmente aumentará si no se cuenta con una verdadera Agencia de Desarrollo, capaz y eficiente; si no se aprovecha adecuadamente lo que puede ofrecer la vía multilateral con sus ventajas comparativas, pero sin renunciar al indudable valor añadido que puede ofrecer la cooperación bilateral a países cercanos a nuestra todavía reciente experiencia de transición democrática, descentralización y desarrollo —como muchos países de renta media—; y si no se desarrollan decididamente los nuevos instrumentos de cooperación, en el marco de la *Declaración de París*, diseñados particularmente para países de renta baja y menos avanzados.

3.1.3. Concentración en países y sectores

El Plan Director 2005-2008 definió 23 países prioritarios y recogió la necesidad de concentrar en los mismos al menos el 70% de la AOD bilateral española. Este esfuerzo por evitar una excesiva dispersión en nuestra cooperación está relacionado también con la eficacia de la ayuda —«el que mucho abarca poco aprieta»— y es un activo que no debe perderse. No se trata de un reto menor, pues el aumento de recursos de AOD, la mayor presencia internacional española en un mundo convulso y la voluntad de contribuir desde primera fila al desarrollo son y serán factores que presionarán a favor de aumentar el número de países beneficiarios de nuestra cooperación.

Reflexión que cabe también hacer en lo que respecta a las prioridades sectoriales. La promoción del desarrollo humano sostenible y la lucha contra la pobreza obliga a ocuparse de distintos factores, muchas veces relacionados entre sí: las necesidades sociales básicas; la promoción del tejido económico y el empleo; la cohesión social junto al buen gobierno y el fortalecimiento institucional; la igualdad de género; la tecnología o el medio ambiente, por citar algunos esenciales que, bajo distintas denominaciones, aparecen en el Plan Director. Pero la cooperación española, por su dimensión, *no puede hacer todo a la vez en todas partes*, sino que tendrá que buscar, en general, y en cada país y zona geográfica, en particular, aquellas actuaciones en las que pueda aportar un mayor valor añadido, venciendo, también

aquí, las presiones que no es difícil aventurar se producen cuando aumentan fuertemente los recursos y se construye, a través del consenso y la participación, como es deseable, la política de cooperación.

3.1.4. Comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo

En este ámbito hay que hacer notar que los países más avanzados en sus responsabilidades internacionales, son naciones en las que sus ciudadanos/as están bien informados y comprometidos con las políticas de sus gobiernos en el ámbito del desarrollo, que suelen ser políticas de Estado. Y en este punto, el papel de los medios de comunicación es esencial —así como lo es la labor de pedagogía del Gobierno y de los demás agentes de cooperación—. En nuestro país hay algunos avances en el tratamiento de los medios al desarrollo, pero todavía —es el caso de la prensa económica— cuesta desprenderse de la óptica que se ocupa predominantemente de los intereses españoles en el corto plazo, desenfocando el hecho de que los problemas a largo plazo de la humanidad, en cuya solución el desarrollo humano sostenible juega un papel esencial, son también los nuestros y están relacionados con la falta de coherencia que hemos mencionado [18].

3.2 *Condiciones para seguir progresando en la cooperación para el desarrollo*

Los retos recogidos aquí sólo registrarán avances si se conjugan varios elementos, como los que han permitido dar el salto actual:

1. En primer lugar, la demanda por parte de la ciudadanía de que se cumpla con los compromisos internacionales referi-

[18] Un ejemplo de este desenfoque se observó a comienzos de 2007, cuando desde ciertas organizaciones empresariales y medios de comunicación se cuestionó la Ley reguladora de la gestión de la deuda externa aprobada en el Parlamento español a fines de 2006.

dos a la lucha contra la pobreza y al derecho al desarrollo. Sin duda, donde falte esa voluntad y solidaridad ciudadana será más fácil que los gobiernos flaqueen ante las dificultades del camino y den prioridad a asuntos internos, que pueden dar más votos. En el caso español, si bien es cierto que las encuestas señalan que más de dos tercios de los ciudadanos/as [19] consideran que España debe dedicar el 0,7% de su PIB a ayudar a los países menos desarrollados, también lo es que hay que hacer un esfuerzo mucho mayor para que se conozcan con mayor profundidad los problemas y causas del desarrollo y la responsabilidad que tenemos los países desarrollados en algunos de ellos y en algunas soluciones.

2. La existencia de un sector no gubernamental cada vez más maduro y responsable, con capacidad de propuesta y participación en el diseño y la ejecución de la política de cooperación a través de su presencia en distintos mecanismos institucionales, como los grupos de trabajo creados en el seno del Consejo de Cooperación y también en el terreno, en la realización de actuaciones de cooperación y colaborando con las oficinas de la AECI en el diseño de los *planes-país*. Nos referimos aquí a las ONGD, los académicos de distintos centros universitarios, sindicatos, organizaciones empresariales y de economía social… y a su labor de explicación, sensibilización y educación para el desarrollo en nuestro propio país, que ha tenido algunos momentos especialmente interesantes, como la *Campaña Pobreza Cero*.
3. El tercer elemento, relacionado en parte con el anterior, es el importante avance en la doctrina sobre la eficacia y la calidad de la ayuda y sobre los problemas del desarrollo que se ha experimentado en el último decenio. Este avance mucho debe a los estudios sobre buenas prácticas de la ayuda realizados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y a los informes de desarrollo humano del

[19] El 68%, según el Barómetro de la Fundación Carolina de 2006. Esa opinión social favorable a colaborar con los desfavorecidos del planeta se refleja también en la participación de docenas de miles de personas en distintos actos (acampadas, manifestaciones, conciertos…) y manifiestos.

PNUD, pero también, cada vez más, a los centros de estudio e investigación avanzados en otros países y también en el nuestro, cada día más activos en la investigación teórica y aplicada en este ámbito. Esto permite conocer mejor lo que hay que hacer y lo que debe evitarse en cooperación, aunque hay que seguir investigando y aprendiendo de aciertos y errores pasados.

4. Por último, un elemento crucial es la decisión del Gobierno de avanzar en el objetivo del desarrollo. Una decisión que tiene que ser tomada al más alto nivel, como cuando tiempo atrás el actual presidente, José Luis Rodríguez Zapatero, expresó su deseo de que España entrase a formar parte del «Cuarteto contra la pobreza» que, a iniciativa del presidente Lula, componían entonces Brasil, Chile, Francia y Naciones Unidas. Cuando esa voluntad se une a la de llevar a cabo un diálogo permanente y diáfano entre la Administración —las distintas administraciones— y el sector no gubernamental, vamos por buen camino.

4. BALANCE FINAL

Afirmamos al comenzar estas páginas que era esta una etapa fecunda para la cooperación española. ¿Cómo no pensarlo, si se considera que se ha avanzado en la definición de objetivos de la política de cooperación y que se ha duplicado la cifra de AOD en sólo tres años —desde 1.960 millones de euros en 2004 a 4.200 millones en 2007— y se superarán los cinco mil millones en 2008? Pero, además, como hemos visto, se han reforzado las instituciones de planificación, gestión y evaluación y hecho más representativos los órganos consultivos; se ha mejorado la calidad de la ayuda, con una distribución geográfica y sectorial más orientada hacia las necesidades humanas y los países más pobres; ha crecido especialmente la AOD no reembolsable y se han condonado cuantías considerables de deuda externa —yendo más allá de lo que era internacionalmente obligado—; se han creado instrumentos de cooperación, como el

apoyo presupuestario, más acordes con el protagonismo que debe tener el país socio en su proceso de desarrollo; se ha hecho una apuesta multilateral consecuente, partiendo de la base de que los grandes retos de la humanidad, la reducción de la pobreza, el cambio climático, la paz y la seguridad humana, entre otros, no los puede afrontar ningún país actuando por su cuenta; y se ha avanzado en algún ámbito de la coherencia, señaladamente en el tratamiento de la deuda externa y en los esfuerzos que realiza actualmente el Ministerio de Medio Ambiente para que se reduzcan las emisiones de CO_2 (objetivo 8 de los ODM), gases de efecto invernadero que han disminuido en 2006 por primera vez en nuestra historia.

¿Qué queda por hacer? En primer lugar, avanzar en la coherencia, y de forma destacada —junto a los socios de la Unión Europea— en relaciones comerciales más justas con los países en desarrollo y en la Política Agrícola Común [20]. También consolidar los cambios mencionados en nuestro sistema de cooperación, como el aumento presupuestario, hasta llegar al 0,7% de la RNB, y garantizar su buen uso para que la inversión sea eficaz, una tarea nada fácil, pues hay que acompasar los incrementos cuantitativos con el aumento de la capacidad de absorción de nuestro sistema de cooperación. Ello nos lleva a la necesidad de fortalecer el cambio institucional con la reforma de la AECI y a un mayor alineamiento con la *Declaración de París*. Todo ello sin olvidar la necesidad de la especialización geográfica y sectorial, concentrando nuestros recursos donde más puedan aportar. Por último, hay que reforzar la comunicación y la sensibilización ciudadana para que la sociedad mantenga su apoyo, todo lo crítico que considere, a la noble política de desarrollo y cooperación.

---

[20] Hay que recordar, como hace Naciones Unidas, que los países industrializados gastan 300 mil millones de dólares (el triple que la AOD) en subsidios agrícolas que hacen la competencia desleal a los países en desarrollo.

ANEXO

AOD total española, 1998-2008 (millones de euros corrientes)

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008*
Millones euros..	1.250,7	1.279,8	1.319,4	1.906,5	1.817,1	1.736,0	1.985,0	2.428,3	3.006,6	4.200,0	5.390,0
% AOD/RNB ...	0,25	0,23	0,22	0,3	0,26	0,23	0,24	0,27	0,32	0,42	0,5

* = previsiones.
FUENTE: DGPOLDE.

5. COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO. TENDENCIAS Y RETOS

José Manuel Albares *

El desarrollo supone una voluntad política de luchar contra la pobreza, al servicio de la cual se sitúan la ayuda financiera y técnica que ofrecen los donantes. La capacidad del gobierno de un país para aceptar ese compromiso con sus ciudadanos es fundamental para mejorar su situación. Hoy sabemos que sin apropiación por parte del país socio de su propio proceso de desarrollo, éste no se dará. Sin duda, lo anterior está en función del tipo de gobierno en un país determinado, de la atención que preste a los intereses de los más desfavorecidos y de la solidez de la estructura administrativa de dicho Estado pero en cualquier caso, la apropiación, esto es, dirigir y diseñar su propio desarrollo, es la base del nuevo paradigma de la cooperación internacional mundial. Junto a ese elemento, encontramos otros dos que también se han convertido en centrales desde su aceptación y reflejo en la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Estos son, el alineamiento con las prioridades y objetivos del país socio y la armonización entre donantes. Ambos refuerzan la apropiación, con el único límite de que ésta sólo puede darse en aquellos países cuyos gobiernos estén verdaderamente comprometidos con el desarrollo de todos sus ciudadanos. Apropiación, alineamiento y armonización conforman así los nuevos retos para la cooperación internacional al desarrollo estableciendo compromisos y obligaciones tanto a los donantes como a los socios.

El otro gran referente de la cooperación internacional al desarrollo en los próximos años es y será la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015. A pesar de lo lejos que se

* Vicepresidente del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

está en muchos de los objetivos, hay signos esperanzadores en algunos indicadores como el aumento del número de niños escolarizados en educación primaria en el mundo o la importante reducción de la mortalidad infantil en los últimos años.

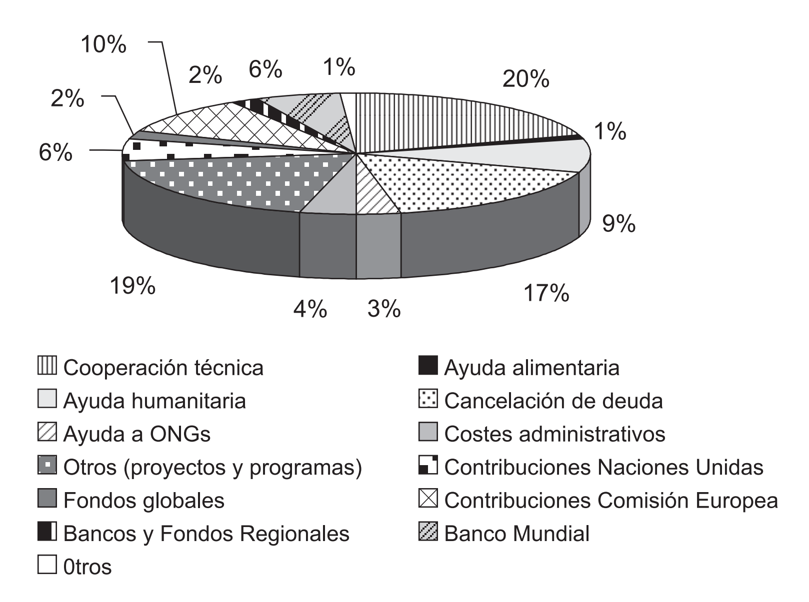
1. LAS GRANDES TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

La propia noción de desarrollo supone cambio y evolución. Por eso, en este terreno, sólo las tendencias ofrecen una visión correcta de la situación actual. Los instrumentos y canales utilizados y las regiones y países prioritarios son elementos que nos permiten comprender el marco internacional de la cooperación al desarrollo.

1.1. *Los canales de la cooperación, ¿por dónde se mueve la cooperación?*

Analizando las tendencias sobre los instrumentos utilizados en los últimos cinco años en la cooperación internacional observamos que ha tenido lugar un incremento importante de las condonaciones de deuda que han cobrado un papel preponderante en las cifras de AOD que no puede sino reducirse en el futuro por la propia especificidad de estas operaciones. Contrariamente, el porcentaje de los fondos multilaterales en la AOD mundial se ha reducido sensiblemente a pesar de que las contribuciones a las agencias multilaterales han aumentado en términos reales. Si nos centramos en analizar la ayuda bilateral, los mayores incrementos han sido a través de condonaciones de deuda, ayuda de emergencia y proyectos y programas no reembolsables, especialmente por el gasto en los últimos años en Irak y Afganistán. Asimismo, otros dos instrumentos que se han incremento en los últimos años han sido la cooperación técnica y la ayuda a través de ONG. Por el contrario, la ayuda alimentaria, excepto para emergencia, ha declinado. Por último, los préstamos son hoy en día un componente insignificante de la ayuda bilateral

Reparto AOD mundial, 2005



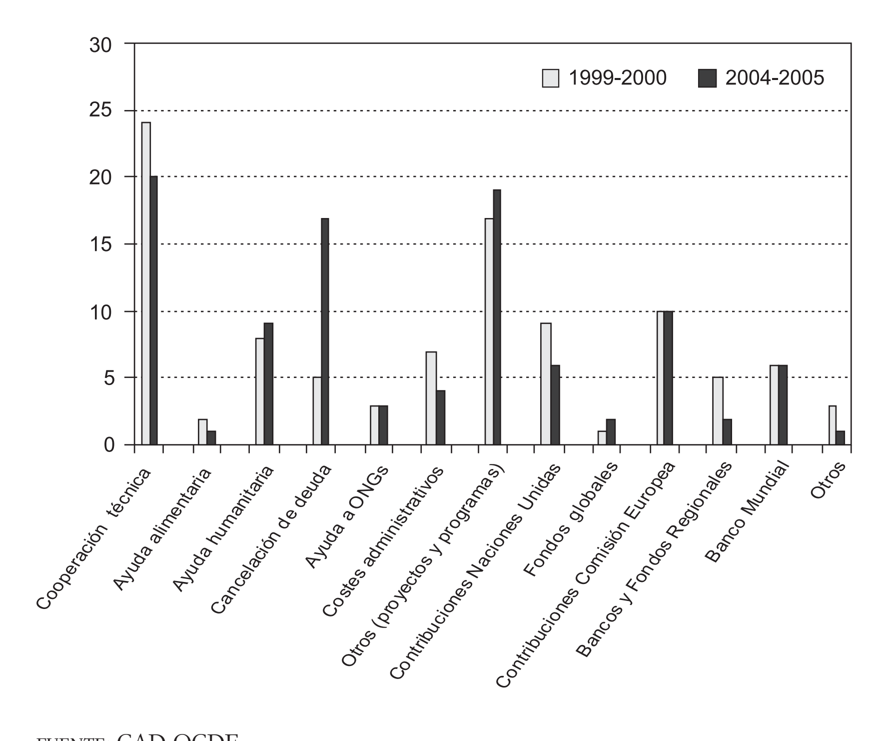
FUENTE: CAD-OCDE.

neta. Sin embargo, medidos en términos brutos siguen representando una cantidad significativa, 8.000 millones de dólares.

De manera agregada, la cooperación bilateral viene representando en torno al 70% de la cooperación mundial. Reuniendo la cooperación multilateral en torno al 30% restante. Dentro de esta última, la Comisión Europea gestiona las mayores cantidades. Mientras que las contribuciones a Naciones Unidas y a los Bancos Multilaterales de Desarrollo se mantiene estable en términos reales pero bajan en términos proporcionales. Por último, la cooperación canalizada a través de otras vías multilaterales, como los fondos globales, aumenta con rapidez en los últimos años.

1.2. *Los beneficiarios de la ayuda, regiones y países*

No obstante las cifras anteriores, necesitamos conocer la distribución geográfica de la ayuda para comprender mejor los retos actua-



FUENTE: CAD-OCDE.

les de la misma. En el ámbito regional, África Subsahariana y Oriente Medio han visto cómo su ayuda ha aumentado sensiblemente en los últimos años, hasta representar el 37% y el 21% respectivamente de la cooperación mundial. Esto es especialmente significativo dado que la cooperación en esas regiones había menguado sensiblemente hace diez años. En el caso del África Subsahariana, tiene mucho que ver con la aplicación del compromiso de numerosos países de doblar la ayuda a África entre 2004 y 2010. Más sorprendente es el incremento en Oriente Medio si se tiene en cuenta que tres de los principales receptores hasta 1995, Israel, Polinesia francesa y Nueva Caledonia no son parte de la lista de posibles receptores de ayuda desde 1997 para el primero y desde 2000 para los otros dos. La región Extremo Oriente y Europa han seguido el camino inverso, se incrementaron hace diez años para declinar desde entonces conforme su grado de desarrollo ha ido avanzando.

Regiones	*% AOD Mundial 2005*	*% AOD Mundial 2000*
ÁFRICA	*42*	*38*
África Subsahariana	37	32
Magreb	5	6
ASIA	*23*	*32*
Asia Central y del Sur	14	13
Extremo Oriente	9	19
AMÉRICA	*8*	*13*
América Central y México	4	7
América del Sur	4	6
ORIENTE MEDIO	*21*	*5*
OCEANÍA	*1*	*3*
EUROPA	*5*	*9*

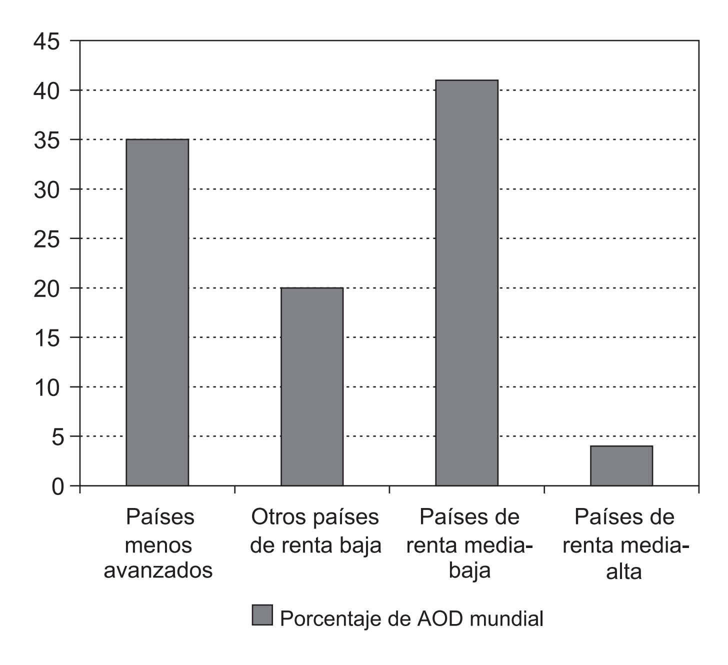
FUENTE: CAD-OCDE.

Si hacemos el mismo análisis país por país observamos importantes cambios en los últimos años entre los 25 principales receptores de AOD mundial. Varios países que hace sólo unos años se encontraban en los primeros puestos de esa lista han desaparecido, como es el caso de Israel, por cambios en la clasificación CAD o como Tailandia y Filipinas, por su propio desarrollo. Otros, como China e India, han bajado puestos drásticamente. Esos dos países han reducido a la mitad en diez años la ayuda que recibían. Nada sorprendente. A mayor desarrollo corresponde una reducción de la cooperación.

De manera esperada también, los donantes tienden a responder positivamente a los países con buenos indicadores. Así, Vietnam, Tanzania, Uganda, Ghana y Mozambique han visto cómo la AOD que recibían se ha ido incrementando de manera constante, frente a Bangladesh y Pakistán que mantienen estables sus niveles de ayuda o Egipto que los ha visto reducidos.

Por último, las grandes crisis mundiales tienen un gran impacto sobre las fluctuaciones de la AOD. Así, desde el período 2004-2005 Irak, Afganistán, Sudán y la Autoridad Nacional Palestina, junto con Indonesia y Sri Lanka se han situado en los primeros puestos de receptores de ayuda. Sin embargo, salvando las situaciones de crisis o los desastres humanitarios la cooperación mundial se dirige

Porcentaje de AOD 2005 mundial



FUENTE: CAD-OCDE.

hacia los países más pobres prioritariamente. Tanto como que el 96% de la cooperación mundial bilateral se dirige hacia los países más pobres del mundo en desarrollo, es decir PMA, países de renta baja o países renta media-baja. Si añadimos la ayuda multilateral, la cooperación destinada a los países más pobres entre los pobres aumentaría aún más.

Lo cierto, aún así, es que para garantizar en los próximos años el éxito de muchas de las iniciativas planteadas actualmente, entre ellas la más importante los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la comunidad de donantes deberá realizar un importante esfuerzo financiero secundado por un compromiso serio de los gobiernos receptores para usar eficazmente ese incremento de ayuda.

2. ELEMENTOS DE FUTURO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL MUNDIAL

En esa línea de consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015, la mayoría de los países donantes representados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE anunciaron en 2005 importantes planes para incrementar su Ayuda Oficial al Desarrollo a medio plazo. Si esos planes se cumplen la AOD mundial pasará de 80.000 millones de dólares en 2004 a 130.000 millones en 2010. Unido a lo anterior, otros tres elementos coadyuvan a garantizar un aumento de los flujos de financiación del desarrollo mundial en los próximos años: la financiación innovadora de ciertos objetivos de desarrollo globales, el incremento de la financiación para el desarrollo de países no miembros del CAD y, la aparición con fuerza de otros flujos financieros como los provenientes de las fundaciones y otras sociedades filantrópicas. Por tanto, ¿qué panorama de cooperación internacional nos diseñan estos elementos?

2.1. *La evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo mundial*

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) contabilizada por el CAD en 2005, último año del que se disponen cifras oficiales consolidadas, supuso 106.800 millones de dólares, a lo que habría que añadir unos 5.000 millones de dólares de los países donantes no miembros del CAD y 2.500 millones de los Fondos de Oriente Medio. Sin embargo, estas cifras son realmente excepcionales dado que los acuerdos del Club de París sobre Irak en 2004 y Nigeria en 2005 supusieron 18.000 millones de dólares. Lo anterior nos sitúa ante la primera conclusión de la evolución reciente de la AOD mundial. Si exceptuamos las operaciones de condonación de deuda y la ayuda humanitaria, la AOD mundial que ha recibido la mayoría de los países socios apenas ha crecido en términos reales. De cara a las predicciones que podemos hacer para los próximos años, lo primero a tener en cuenta es el impacto que tienen los acontecimientos mundiales en los niveles de ayuda. Bien sea por la presión para conceder

condonaciones de deuda excepcionales, por la necesidad de diseñar amplias operaciones de emergencia o por situar a los presupuestos nacionales bajo presión, los acontecimientos internacionales inesperados tienden a afectar rápidamente a la cooperación internacional. Lo anterior es especialmente relevante si pensamos que los donantes deben año a año acercarse a las cantidades comprometidas para facilitar la planificación y la coordinación a nivel de país de manera eficaz, especialmente en el caso de África Subsahariana para la cual los donantes se han comprometido a doblar su ayuda entre 2004 y 2010. Otro elemento clave para el cumplimiento de los objetivos que la comunidad internacional se ha marcado será la próxima refinanciación de los fondos blandos del Banco Mundial y del Banco de Desarrollo Africano, de la Asociación Internacional de Desarrollo y del Fondo de Desarrollo Africano.

2.2. *Nuevos mecanismos innovadores de financiación ¿qué podemos esperar?*

Teorizados durante años varios mecanismos innovadores de financiación han empezado a funcionar recientemente. Las iniciativas principales son la Facilidad Financiera Internacional para Inmunización (IFFIm en sus siglas inglesas) que surgió en enero de 2006 y en la que participa España, la tasa en billetes de avión que 19 países, desarrollados y en desarrollo, han puesto en marcha desde septiembre de 2006 y el acuerdo «Advanced Market Commitment» que pretende incentivar el desarrollo de vacunas relevantes para países en desarrollo pero para las que la demanda del mercado es insuficiente para atraer al sector farmacéutico comercial.

Si analizamos estos mecanismos innovadores de financiación del desarrollo en términos cuantitativos, la Facilidad Financiera Internacional para Inmunización permitirá al fondo del GAVI aumentar su gasto anual en 500 millones de dólares. Lo cual aumentará de manera vertiginosa el número de vacunaciones anuales evitando, según proyectan las últimas estimaciones, hasta 500.000 muertes infantiles por año. Además, como efecto colateral, encontramos otros beneficios como la reducción de coste unitario o la reducción de al-

gunas enfermedades infecciosas por debajo del umbral de peligrosidad. En cuanto a la tasa sobre los billetes de avión es más complicado establecer proyecciones al respecto. Todo dependerá del nivel de la tasa y del número de billetes a los que se aplique. Así, Francia, que será uno de los mayores contribuyentes, estima que aportará unos 200 millones de euros anuales, lo que supone en torno a un 2% de la AOD francesa. En conjunto, se espera que el grupo inicial de países alcance entre 1.000 y 1.500 millones de dólares por año con esta iniciativa. La lógica nos indica que con el incremento del transporte aéreo de pasajeros esta cifra aumentará. La gran ventaja de este mecanismo es la absoluta disposición de todo el dinero que se recaude para el desarrollo. Los países que participan en esta iniciativa han decidido dedicar ese dinero a los tratamientos contra la malaria, la tuberculosis y el VIH/sida. La duda que surge con este mecanismo es la división que existe entre países como Francia y Noruega que consideran el dinero que se recaude como adicional a su AOD y los que lo consideran parte de su AOD, como es el caso del Reino Unido y Alemania. Una u otra opción tiene serias implicaciones para las proyecciones que puedan hacerse sobre el aporte futuro de esta iniciativa al desarrollo. En cualquier caso, podemos esperar que las iniciativas anteriores incrementen la ayuda oficial al desarrollo mundial en unos 2.000 millones de dólares anuales.

Por último, el «Advanced Market Commitment», mecanismo basado en el mercado para apoyar la investigación y el desarrollo de vacunas, no producirá un incremento del flujo financiero para el desarrollo como tal sino que busca simplemente estimular la investigación de las compañías farmacéuticas. No obstante, lo anterior debería tener un impacto evidente en la mejora de la salud de las personas de los países en desarrollo.

2.3. *Los nuevos donantes ¿hasta dónde pueden llegar?*

En los últimos años, los fondos provenientes de nuevos donantes que no son miembros del CAD han rondado el 5% de la ayuda mundial. Sin embargo, este porcentaje no puede sino aumentar en el futuro. Por un lado, los países miembros de la UE que no son

miembros del CAD aumentarán su AOD rápidamente para alcanzar los objetivos que se han marcado. Por otro lado, países de la OCDE que tampoco son todavía miembros del CAD, como Corea y Turquía, están aumentando la financiación de sus programas año a año. Finalmente, nuevos países que no pertenecen ni a la UE, ni a la OCDE están dotándose de programas de cooperación como es el caso de India y China. No obstante, en el caso de las economías emergentes, lo más significativo para el desarrollo mundial es su efecto en el comercio y la inversión en países en desarrollo. Como en muchos otros terrenos de las relaciones internacionales, la cooperación al desarrollo se está convirtiendo en multipolar.

2.4. *Las caras cambiantes del desarrollo. Nuevos actores, nuevos instrumentos*

Uno de los factores con más futuro en la cooperación al desarrollo mundial es la irrupción de las fundaciones y de otras sociedades filantrópicas. Las cifras demuestran la importancia creciente de estos nuevos actores. En el año 2.000 representaban 7.000 millones de dólares para el desarrollo, en 2004 ya estaban en 11.000 millones. Cierto es que la importancia de las fundaciones en muy desigual tanto por países como por sectores. Estados Unidos es, sin duda, el donante en el que tienen mayor importancia, 3.000 millones de dólares al año y por sectores, son espacialmente activas en ayuda humanitaria y en la investigación de vacunas y enfermedades tropicales. En ese terreno, la Fundación Gates gasta unos 800 millones de dólares al año en programas internacionales de salud. Por lo tanto, estos actores están llamados a jugar un papel, aunque no decisivo, en el desarrollo mundial.

Otro elemento con el que debe contarse en el futuro son las remesas. Flujos financieros que van de ciudadano privado a ciudadano privado, por lo tanto, muy distintos de la ayuda oficial al desarrollo. Las remesas son un instrumento reciente que juega un papel nada despreciable en el desarrollo mundial. Además, España es especialmente activa en la reflexión sobre la mejor manera de canalizar y aprovechar estos flujos financieros. Sin embargo, dos elementos nos obligan a tratar estos flujos con cuidado: muchas de la

remesas que se envían son entre países en desarrollo y falta información fiable sobre remesas a muchos países pobres, especialmente en África Subsahariana.

Por último, los flujos comerciales, que si bien no son un factor nuevo en el desarrollo mundial sí manifiesta en los últimos años una línea especialmente creciente animada por la globalización. Sin duda, estos flujos son infinitamente más importantes que la AOD para las economías emergentes y para los países con importantes recursos naturales. Además, las inversiones Sur-Sur empiezan en ciertos casos a cobrar importancia. No obstante para los países pobres que no gozan de recursos naturales la ayuda oficial al desarrollo sigue teniendo una importancia de primer orden, siendo los flujos comerciales un elemento residual.

3. CONCLUSIÓN

El desarrollo es, por definición, una tarea inconclusa. Los retos superados no hacen sino preparar nuevos desafíos. Así, la plena aplicación de la Declaración de París y de sus principios de apropiación, armonización y alineamiento o la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015 suponen ya de por sí todo un programa de trabajo. Asimismo, es capital en los próximos años reflexionar sobre lo que las condonaciones de deuda y la ayuda humanitaria han supuesto en las cifras globales de la cooperación mundial y cómo pueden suplirse los recursos que necesariamente se destinan a esas partidas absolutamente indispensables con nuevos recursos para consolidar el desarrollo a largo plazo. Sin embargo, más allá del incremento de recursos para el desarrollo, debemos seguir trabajando en una mayor eficacia y transparencia de los mismos. Los recursos destinados al desarrollo, tanto los de los donantes como los de los países socios, deben dirigirse hacia las necesidades reales de los más pobres en un marco de tiempo y en condiciones conocidas y asumidas por todos. El desarrollo es una inversión en un mundo mejor, más justo y más seguro, por ello no deben escatimarse esfuerzos en su consecución.

6. ESPAÑA Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA: UN CAMBIO RADICAL

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO *

La redacción de estas líneas coincide con unos momentos agridulces para la integración europea. Estamos en plenos fastos conmemorativos del 50º aniversario de la firma de los Tratados de Roma (25 de marzo de 1957), que tuvieron su momento culminante con la firma por los 27 Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Declaración de Berlín, el 25 de marzo de 2007. Enterrada la Constitución Europea, se la resucita por la vía intergubernamental para dar a luz uno o dos Tratados que rescaten los aspectos más sustanciales de aquélla. Todo ello, de una u otra forma, afecta a la credibilidad de la integración europea, al papel de la Unión Europea en un mundo convulso y a la propia política de desarrollo de la UE, de la que España es socio activo.

Pero antes de llegar al hoy, para mirar hacia el mañana, hagamos un poco de historia. Cuando España se incorporó como miembro de pleno derecho a las entonces Comunidades Europeas, el 1 de enero de 1986, comenzaba a rodar la maquinaria de su política de cooperación para el desarrollo, en consonancia con el ritmo progresivo de la vida política y económica, de una política exterior democrática y de una economía en crecimiento. Algo más de dos décadas después nadie duda en calificar ese momento como histórico, aunque la constante utilización de este término tiende a devaluarlo. No es este el caso, pues suponía el retorno de España a Europa —Alejandro Dumas dejó dicho que África empezaba en los Pirineos—, la consolidación de la transición democrática y una reconversión eco-

* Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.

nómica que, contando con los fondos europeos, situará a nuestro país entre los más ricos del mundo. La ciudadanía española será a la vez europea y disfrutará de esa Europa sin fronteras, con algo tan tangible como la desaparición física de las que teníamos con nuestros vecinos de Portugal —la famosa «raya»— y Francia. Junto al ingreso en la Unión Europea, los distintos Gobiernos españoles activarán una política exterior normalizada, tanto desde lo bilateral como desde nuestra presencia en las instituciones de la Unión, lo que repercutirá, por ejemplo, en la política de cooperación o en las relaciones entre España, la Unión Europea y América Latina.

Los datos no engañan, especialmente en el campo económico:

> De ser un país con una renta situada en el 71% de la media europea, España casi ha alcanzado la renta media comunitaria en la Unión ampliada a 25 miembros; de ser un país receptor de fondos europeos, España está ya cerca de ser un contribuyente neto; y de ser un receptor de inversión extranjera directa (IED) ha pasado a ser un país con una destacada posición global y grandes empresas multinacionales. Además, en un breve lapso de tiempo, España ha pasado a ser un país de emigración a tener más de tres millones y medio de extranjeros empadronados. Como resultado, tras haber equiparado sus tasas de inflación, empleo y deuda a las de sus socios europeos y haber saneado sus cuentas públicas, España es hoy la octava economía del mundo, además de una de las más abiertas y dinámicas de Europa y un miembro ejemplar de la zona euro (…). Desde su adhesión a la UE, España ha aportado 117.000 millones de euros y ha recibido 211.000 millones de euros, lo que arroja un saldo positivo de 93.350 millones de euros en precios de 2004. Estos fondos han supuesto, como media, un 0,8% del PIB anual de España durante estos últimos años, alrededor de 5.275 euros por habitante a lo largo del período (unos 260 euros por habitante cada año) [Sonia Piedrahita, Federico Steinberg y José I. Torreblanca, «La europeización de España (1986-2006)», *Política Exterior*, núm. 118, julio/agosto, 2007, pp. 152-166].

Sin embargo, una de las primeras imágenes que tenemos es la de la disociación y una cierta lejanía entre los avances de la política española de cooperación y nuestra pertenencia a la Unión. Planteándolo de forma sencilla, vemos esa dualidad entre un país que sale de la lista de países receptores de ayuda, que recibirá grandes su-

mas tras su incorporación como socio europeo y que, al mismo tiempo, diseña una serie de acciones e instrumentos para ayudar a otros países o, en palabras de la Constitución de 1978, colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra. Pero esta operación se lleva a cabo desde un ámbito exclusivamente español, sin contar en paralelo con nuestra presencia en la Unión Europea.

Sin embargo, poco a poco, y sobre todo desde el ámbito institucional, la dimensión europea se incorpora a la política española de cooperación. Recordemos que en 1985 se había creado la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica y, un año más tarde, la Comisión Interministerial de Cooperación. En ambas se hará notar la creciente vinculación con la ayuda comunitaria.

Desde ese contexto y mirando hacia atrás, la primera sensación es que han tenido lugar profundas transformaciones que han producido un cambio radical en la política española de cooperación para el desarrollo, que forma parte intrínseca de la política de la UE en ese ámbito. Cambios que afectan a la propia España convertida en un país que combina una economía en crecimiento que la sitúa entre las primeras del mundo, con una sociedad democráticamente avanzada (por emplear el término recogido también en el preámbulo de la Constitución de 1978) y con una clara vocación y presencia internacional. Cambios en la Unión Europea que ha pasado de 12 Estados miembros a 27 —con su centro neurálgico que se va trasladando gradualmente hacia la Europa central y oriental—, con las complejidades inherentes a esa situación para adaptarse al presente y al futuro. Cambios en la sociedad internacional que se cuestiona los efectos de todo tipo que tiene la globalización y en qué lugar estamos entre el unilateralismo y el multilateralismo o el regionalismo, con avances sustanciales en lo científico-técnico, pero que mantiene a buena parte de la humanidad en condiciones, valga la paradoja, inhumanas.

Llegar hasta aquí no ha sido fácil, pues en la relación que se establece en toda incorporación a la Unión, el Estado que ingresa tiene que adaptarse a las reglas del juego de los socios que ya pertenecen al club. Dicho de otro modo, el Estado que ingresa tiene que

aceptar el acervo comunitario, toda la política comunitaria en vigor, tanto en su dimensión interna como externa, que se aplicará gradualmente a lo largo del período transitorio fijado en las negociaciones y consagrada en el Tratado de Adhesión (firmado el 12 de junio de 1985, acto no del agrado de los terroristas de ETA que ese día hicieron estallar algunas bombas). Eso sí, el Estado candidato negocia las contraprestaciones que tiene el incorporarse a ese bloque económico y político.

A partir de entonces podemos analizar este caso desde una doble vertiente: cómo afecta a la política comunitaria de cooperación el ingreso de España y, por otro lado pero inseparablemente unido, cómo afecta a España su incorporación a la Unión Europea. Vamos a ello.

1. CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL INGRESO DE ESPAÑA

Conviene recordar que España estaría calificada, en la jerarquía de las relaciones internacionales, como una potencia media; es decir, no tendría tanto la política exterior que quiere, sino la que puede conforme a sus recursos de todo tipo. Llevada esta situación a la calidad de socio de la Unión, se nos identificaba como el país más grande de los pequeños o el más pequeño de los grandes, detrás de los cuatro (Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia); así España tendrá 8 votos en el Consejo de la Unión, mientras que los grandes tendrán 10 cada uno. En la actualidad se ha pasado a 27 para los cuatro grandes y 27 para los dos medianos (España y Polonia).

Una de las primeras consecuencias de nuestra incorporación será el desembarco de españoles en las instituciones europeas, conforme a la distribución (escrita y no escrita) que a cada país le corresponde. En el caso de la Comisión quedamos como país grande, ya que fueron designados dos comisarios: Abel Matutes y Manuel Marín. Este último había sido uno de los miembros del equipo encargado de las negociaciones, que concluyeron con la firma del Acta de Adhesión, con Fernando Morán como ministro de Asuntos

Exteriores. En el Parlamento Europeo España contará con 60 eurodiputados (sobre un total de 518), agrupados, eso sí, por ideología y no por nacionalidad. El Tribunal de Justicia pasará de 11 a 13 jueces, uno de los cuales será español. De esa presencia española, y a los efectos de lo que aquí estamos tratando, hay que destacar la labor de Manuel Marín, que ocupó el cargo de Comisario durante 13 años, desempeñando, entre sus tareas, la cartera de cooperación y tratando, sin que se notara mucho su procedencia, de acercar la Unión Europea a América Latina, dado el olvido en el que, por diversos motivos, había tenido la Unión hacia los países latinoamericanos.

Está quizá sea el área donde más se notará la influencia española, dado que, a partir de 1986, lo latinoamericano aparecerá cada vez con más frecuencia en la agenda exterior europea y, también, en las distintas modalidades de la ayuda al desarrollo. Así, el Reglamento adoptado en 1981 por el que se regula la ayuda financiera y técnica a los países de la región (y a los de Asia), será renovado con modificaciones en 1992, tras la incorporación de España, a partir del cual aumentarán los fondos destinados a esa región; además, el presupuesto comunitario disociará dos líneas para delimitar los gastos destinados a América Latina, por un lado, y a Asia por otro. Los países latinoamericanos pasarán a ser posibles receptores de financiación del Banco Europeo de Inversiones. El número de oficinas de representación de la Comisión Europea en la región también se incrementará. Pero quizá lo más importante, a mi juicio, es que se establecerá un diálogo político institucionalizado que llega hasta nuestros días y que se basa en esa comunión de valores, una similar cultura política, una parecida forma de ver el mundo, que comparten ambas regiones. La apuesta española por la dimensión iberoamericana se completará desde nuestra condición de socio europeo: así lo demostrará el que, sin ser miembro todavía, España participará con los países centroamericanos en el llamado «Diálogo de San José», iniciado en septiembre de 1984, con el objetivo de contribuir a la paz, el desarrollo, la democracia y el respeto a los derechos humanos en los países del istmo. El diálogo eurolatinoamericano, que tiene distintas manifestaciones, alcanzará su máximo nivel en las Cumbres birregionales (Río de Janeiro, 1999; Madrid, 2002; Gua-

dalajara, 2004; Viena, 2006; Lima, 2008), que tendrán como objetivo la puesta en marcha de una asociación estratégica birregional.

Las excesivas pretensiones que hubo durante el proceso de negociaciones para incorporar países latinoamericanos a la privilegiada relación de la Unión con países de África, Caribe y Pacífico (Grupo ACP), parte del entonces Convenio de Lomé (hoy de Cotonú) quedaron reducidas, con toda la importancia que este hecho tiene, a la presencia de Haití y la República Dominicana a partir del IV Convenio de Lomé, de 1989.

Cercano al comisario Marín estuvo Santiago Gómez Reino, que estuvo al frente de uno de los departamentos más activos de la ayuda europea, como es la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO).

No debemos dejar de lado que estamos ante una Unión compuesta por Estados miembros. En el caso de políticas como la de cooperación, que desde Maastricht el Tratado de la Comunidad Europea define como complementaria a la de los Estados que forman parte de ella, esto es crucial. Eso lleva a revalorizar una de las formas de trabajo más buscadas por este proceso de integración, la coordinación, fundamental para aumentar el impacto del conjunto de las políticas de cooperación de la Unión, que hoy serían 28, si sumáramos a cada una de los Estados miembros —con todas sus diferencias, por supuesto— la que desempeña la propia Comunidad Europea, gestionada por la Comisión.

La propia metodología de trabajo de las instituciones europeas, especialmente a la hora de las votaciones, fuerza a crear sinergias mediante intereses colectivos de grupos de socios. Y España tiene uno con el que ha cambio drásticamente su relación en los últimos 20 años: Portugal. Hemos pasado de ser hermanos siameses que dejan de vivir de espaldas para tener un vínculo fortísimo. Es cierto que esa nueva relación no se ha aprovechado como debiera, pero podemos constatar cómo en las conclusiones de las Cumbres bilaterales se incluye el trabajo conjunto, como socios europeos, en materia de cooperación para el desarrollo. Esta forma de trabajo se ha utilizado también en otros casos, como con el Reino Unido. De la mano de nuestro socio ibérico, podemos profundizar en la relación con Brasil, con quien la Unión tiene, desde el 4 de julio de 2007,

una asociación estratégica especial, reconociéndole su papel como líder emergente mundial y como cabeza visible del MERCOSUR y del espacio suramericano.

Otro hecho que visibiliza las actuaciones conjuntas es la Declaración suscrita por España, Portugal e Italia (Alicante, 5 de julio de 2007) para aunar esfuerzos en la lucha contra la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los tres socios comunitarios se comprometen a seguir aumentando el porcentaje de su PIB dedicado a Ayuda Oficial al Desarrollo hasta llegar el 0,7% y a mejorar la calidad de esa ayuda, conforme a lo establecido en la Declaración de París de 2005.

El Gobierno español está llevando, como no podía ser menos, sus principales líneas de acción en consorcio con otros miembros de la Unión, con quienes comparte una cierta sintonía en este ámbito. Es cierto que en esa dualidad entre los nórdicos y los tradicionales con intereses postcoloniales, España estaría más en este segundo bando, pero la consecución del desarrollo debe superar estas barreras. Y así lo está haciendo en cuestiones como la cooperación con países de renta media y otras medidas que suponen innovaciones en la política de desarrollo europea, para darle a esta palabra todo su sentido y maximizar la presencia de la Unión en el mundo como potencia civil.

A ello ha contribuido la renovación de la política de cooperación para transformarse en política de desarrollo, aumentando a su vez la base ciudadana de esa política, lo cual le concede mayor legitimidad. Ese era el objetivo básico del Consenso Europeo sobre Desarrollo (adoptado por los presidentes del Parlamento Europeo, de la Comisión Europea y del Consejo el 20 de diciembre de 2005) y, en definitiva, de lo recogido en la nonata Constitución Europea.

Normas tan importantes como el nuevo Reglamento (CE) 1905/2006, del Parlamento y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación para el Desarrollo (DOUE L 378, 27.12.2006), suelen pasar desapercibidas a pesar de su enorme repercusión y de sus efectos vinculantes, aunque siempre en el marco de la naturaleza complementaria de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo.

Otro de los escenarios en los que la Unión Europea viene trabajando en el ámbito general de su acción exterior, es el de las relaciones entre gobernanza y desarrollo, con un claro potencial para la política exterior española, sobre todo en la de cooperación, y en sus relaciones (las españolas y las europeas, conjuntamente) con América Latina y el Caribe. En su documento «Gobernanza y desarrollo» (COM [2003] 615 final, de 20 de octubre de 2003), la Comisión Europea plantea una serie de objetivos de alcance trascendental, como son: desarrollar la capacidad de las instituciones y aumentar la participación de los países socios en la elaboración y aplicación de los programas y reformas; garantizar la coherencia entre los distintos instrumentos y políticas de la UE en este ámbito; garantizar la complementariedad y coordinación de los distintos proveedores de fondos; y contribuir a la protección de los derechos humanos y a la promoción de la democracia, la buena gobernanza y el Estado de Derecho. Todo ello tomando como punto de partida el que:

> Las estructuras y la calidad de la gobernanza constituyen factores determinantes de la cohesión o el conflicto social, el éxito o el fracaso del desarrollo económico, la conservación o el deterioro del entorno natural, y el respeto o la violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Estos nexos han sido ampliamente reconocidos por la comunidad internacional y demuestran la importancia que la gobernanza reviste para el desarrollo.

En fin, que la Unión Europea abre todo un abanico de posibilidades en las que, en ocasiones, no se percibe la potencialidad que puede tener para la propia política de cooperación española, como si fueran dos actores distintos y distantes, cuando son absolutamente complementarios.

2. CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE ESPAÑA TRAS EL INGRESO EN LA UNIÓN EUROPEA

Ya comentábamos antes que uno de esos cambios es obligado: España tiene que acomodarse a lo dictado por el acervo comunitario.

Lo cual lleva a que sea la política española la que deba adaptarse a la comunitaria, en un rodaje que se ha implementado paulatinamente, en paralelo al marco legal y al diseño institucional de la cooperación española.

Un momento importante se producirá tras los cambios con el Gobierno del PSOE, vencedor en las elecciones del 14 de marzo de 2004. El presidente Rodríguez Zapatero impulsará el multilateralismo activo, selectivo y estratégico, que implicará un mayor protagonismo de la UE y de los organismos internacionales, en particular la ONU. El cambio más significativo en el tema que tratamos será la nueva denominación del Ministerio que al clásico "Asuntos Exteriores", añadirá "y de Cooperación".

Es en el Plan Director 2005-2008 donde encontraremos referencias a los asuntos europeos. Tras destacar el importante volumen en la aportación española a los fondos europeos (al Presupuesto y al Fondo Europeo de Desarrollo, FED, principalmente), que supone entre el 25% y el 30% del total de la AOD española, en el Plan Director se destaca que:

> es muy importante para apoyar la acción española a favor de los países en desarrollo, prestar una especial atención a las actuaciones en el seno de la UE. España no sólo canaliza un importante volumen de recursos a través del FED y del presupuesto comunitario destinado a acciones de desarrollo y ayuda humanitaria, sino que también tiene la posibilidad de influir a través de la UE en las cumbres internacionales y en las acciones de los organismos internacionales financieros y no financieros.

Cuesta trabajo comprender cómo esta cuestión sigue figurando como una de las tareas pendientes de la política española de cooperación y sigue sin prestarse esa especial atención a otro de los escenarios de esa política.

Algunos datos, breves por la propia característica de este texto, nos ayudan a comprender la dimensión de la que hablamos al comparar lo contemplado en el Plan Anual de Cooperación Internacional de 1987, el primero, con lo sucedido 20 años más tarde.

Datos PACI 1987
Total: (50.316.668.964 pesetas) 302.409.271 euros
Total Multilateral: 24.804.067.530 (pesetas) 149.075.448 euros / 49,30% del total
Aportación CEE: (8.256.000.000 pesetas) 49.619.559 euros / 16,40% del total

Datos PACI 2007 (Aprobado por el Consejo de Ministros, de 20 de enero de 2007):
Total AOD neta: 4.289.623.814 euros
Total AOD multilateral: 1.701.761.805 euros / 39,67% del total
Aportaciones a la Unión Europea: 689.301.760 / 16,07% del total

En resumen:

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) neta española ha aumentado desde menos de 200 millones de euros en 1987 hasta 4.289 en 2007. Si hace 30 años España era un receptor neto de AOD, en la actualidad dedica el 0,42% del PIB a la cooperación al desarrollo. Este esfuerzo en relación al PIB la sitúa por encima de la media de los países donantes miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta tendencia no sólo refleja el aumento de la prosperidad en España, sino también el sentimiento solidario de sus ciudadanos [Sonia Piedrahita, Federico Steinberg y José I. Torreblanca: «La europeización de España (1986-2006)», *Política Exterior*, núm. 118, julio/agosto, 2007, p. 164].

España asume los compromisos internacionales adoptados en este terreno. De esta manera, la cooperación española dará cumplimiento al acuerdo de la Unión Europea, reiterado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey, por el que España se comprometió a destinar un importe superior al 0,33% de su RNB en 2006. El compromiso era incrementarlo hasta el 0,56% en 2010 y al 0,7% en 2015, fecha clave en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La UE, con sus Estados miembros, se ha convertido en el primer donante mundial de Ayuda Oficial al Desarrollo; esas aportaciones alcanzaron los 48 mil millones de euros en 2006, considerada

por la propia Unión como una cifra sin precedentes. Se llega así al 0,42% de la Renta Nacional Básica. Según la propia Unión, ese esfuerzo representa unos 100 euros al año por cada ciudadano de la Unión, unos 40 euros por cada persona que vive en un país en desarrollo con menos de un dólar al día. Por otra parte, tal como se había prometido en 2005, África es la destinataria de al menos la mitad de la ayuda de la UE. La UE puede presumir de aportar el 55% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

La gran influencia que tiene la Unión sobre el terreno de la cooperación no queda limitada a los organismos oficiales, sino que se proyecta a otros actores públicos y privados. Es innegable que ha habido un difícil proceso de adaptación, propio de la participación en un mecanismo complejo como es la integración europea, que se hace visible en la configuración de lo que podemos denominar actores sociales europeos, en una europeización de la sociedad civil, término que incluiría a las ONGD, con el creciente papel de la Confederación Europea de ONG de Desarrollo y Acción Humanitaria (CONCORD), formada por 19 organizaciones de ámbito internacional y 22 plataformas de ONGD nacionales, que representan a más de 1600 ONG europeas. También tiene que ver ese proceso con casos de aplicación de una especie de método federal de trabajo europeo, como el caso de Intermón Oxfam, o las actividades de las universidades y centros de investigación, que tienen ya una completa red europea.

Eso lleva también a que pensemos la cooperación no sólo como un asunto de la política española, sino cada vez más de la europea. Y que la educación, la sensibilización y las campañas en este terreno, tenga a su vez esa dimensión europea. Por ejemplo, el 11 de mayo, desde Bruselas, CONCORD hacía un llamamiento para que Europa cumpliera su promesa de ayudar a los países empobrecidos.

Pero queda mucho por hacer, especialmente en cuestiones clave como la coherencia. Así, el PACI destaca que:

> se promoverá activamente el avance en el objetivo de la Cooperación Española de garantizar un mejor acceso a los mercados comunitarios de las exportaciones de los países en desarrollo. El Gobierno español promoverá este objetivo ante los organismos comunitarios, considerando las sensibili-

dades y efectos que puedan confluir con otras políticas comunitarias y nacionales de carácter sectorial.

Objetivo que choca con la defensa de intereses económicos y comerciales, y con el proteccionismo agrario que, junto a otros poderes económicos, practica la Unión Europea, a pesar de los reiterados intentados de transformar la Política Agraria Común.

Un escenario donde se tiene que plasmar la coordinación es en el latinoamericano. Aquí el PACI nos dice que:

El hecho de que una gran parte de los países latinoamericanos pertenezcan al grupo de países en desarrollo de rente media, hace que deba impulsarse una cooperación basada en parámetros complementarios de los ODM, y que promuevan el desarrollo humano sostenible incluyendo el concepto de cohesión social, teniendo muy en cuenta los principios formulados en la III Cumbre UE-ALC, celebrada en Guadalajara de mayo de 2004.

A España le cabe la responsabilidad de no dejar de lado a América Latina y el Caribe por el hecho de que, con las sucesivas ampliaciones, la UE atienda prioritariamente a su espacio más cercano (Europa Oriental y todo el arco mediterráneo), en la llamada Política Europea de Vecindad.

Acontecimientos de los últimos tiempos han dado lugar a que España demande una política conjunta con sus socios europeos, siendo un caso especial en este sentido la situación de África Subsahariana y las migraciones. Hasta ahora éste era un asunto propio de cada Estado, que solía estar en manos de los Departamentos de Interior. Hoy se trata esta cuestión con una mirada más amplia, vinculando ese éxodo masivo a circunstancias socioeconómicas y políticas, que ningún muro es capaz de contener. Sólo el desarrollo —y España lo sabe muy bien— es capaz de detener esa sangría humana, y sólo un tratamiento colectivo de este asunto —como asunto europeo y en diálogo con los interlocutores afectados— puede llevar a alguna conclusión positiva.

El 17 y 18 de junio el Consejo de la Unión incluía este tema en el orden del día: «El Consejo subraya la importancia que reviste la cuestión de la migración para la UE y sus Estados miembros. Por

tanto, el Consejo celebra los importantes avances que se han realizado merced a la adopción y la aplicación del Enfoque Global de la Migración, la estrategia aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2005 y completada con sus conclusiones de diciembre de 2006 sobre la adopción de una política global europea de migración». Aún así, la lentitud de la máquina europea ha hecho que esta opción se esté manejando demasiado tarde, teniendo la sensación de que los problemas van mucho más rápidos que las soluciones europeas.

A pesar de los innegables cambios ocurridos desde 1986 hasta nuestros días, y del incremento del protagonismo europeo en la escena internacional, sigue habiendo tareas pendientes en los asuntos del desarrollo. Así, por ejemplo, no se ve una relación entre la importante aportación española a los fondos de la UE y la influencia española en la definición y puesta en escena de la política europea de cooperación.

Otro déficit es el poco conocimiento de la importancia de la ayuda comunitaria, como si fuera algo exclusivamente de Bruselas, y donde España tiene un papel importante que desempeñar desde el diseño de esa política hasta la divulgación de la importancia que tiene la ayuda europea en un mundo convulso que necesita de ese esfuerzo colectivo.

Sigue sin haber una clara visibilidad de lo que implica la política de cooperación desde la Unión Europea, con una responsabilidad compartida en cuanto a esa ausencia, dado que son escasas las obras dedicadas a estudiar la política y la gestión de la ayuda comunitaria.

Un claro ejemplo de esa escasa visibilidad es la lejanía con la que se ven las decisiones desde las instituciones europeas. Otro ejemplo, el 14 y 15 de mayo de 2007, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la Unión Europea, tomó importantes decisiones en diversos asuntos, pero especialmente en el campo de la cooperación para el desarrollo. España estuvo representada por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Miguel Ángel Moratinos), por el de Defensa (José Antonio Alonso) y por el Secretario General de la AECI (Juan Pablo de la Iglesia). Hubo acuerdos sobre comercio y desarrollo («ayuda para el comercio»), financiación del de-

sarrollo y eficacia de la ayuda, y sobre la negociación de acuerdos de asociación económica con los Estados ACP. Además, se aprobaron una serie de textos relativos a la aplicación del décimo Fondo Europeo de Desarrollo (FED), igualdad de género, escasez de personal sanitario en los países en desarrollo y cooperación energética entre Europa y África. Todos ellos asuntos de especial importancia que suelen pasar desapercibidos en nuestro país.

Los países miembros tienen una buena ocasión para realzar los temas que consideran más importantes con motivo del ejercicio de la presidencia. España la ha ocupado ya en tres ocasiones (primer semestre de 1989, segundo semestre de 1995 y primer semestre de 2002), y tendrá ocasión de hacerlo en el primer semestre de 2010. Si la política actual de cooperación continuara en un segundo mandato, será una excelente oportunidad para liderar esta actividad en el ámbito conjunto de la Unión.

La compleja realidad política española también se ve afectada en lo que se refiere a la cooperación desde y con la Unión Europea. Así se constata en el caso de la cooperación descentralizada, que incluso tiene significados distintos si la desciframos desde el caso español o desde la dimensión europea. Como es sabido, la Unión utiliza el término, más neutro, de regiones, con independencia del grado de competencias que cada una de estas entidades subestatales pueda tener. Recordemos que el Reglamento (CE) 1659/98, del Consejo, de 17 de julio de 1998, sobre la cooperación descentralizada, establece en su artículo 1 que:

> La Comunidad apoyará acciones e iniciativas de desarrollo sostenible que lleven a cabo agentes de la cooperación descentralizada de la Comunidad y de los países en desarrollo con vistas a fomentar especialmente: un desarrollo más participativo, que responda a las necesidades y a las iniciativas de las poblaciones de los países en desarrollo; una contribución a la diversificación y al refuerzo de las sociedades civiles y a la democratización desde abajo en estos países; la movilización de los agentes de la cooperación descentralizada de la Comunidad y de los países en desarrollo en favor de estos objetivos en el marco de programas estructurados.

La creciente actividad de la cooperación descentralizada española ha llevado también sus iniciativas a las instituciones europeas,

especialmente a aquella donde alcanzan mayor representación, como es el Comité de las Regiones. Pero, como este mismo Comité ha señalado: «lamenta que la contribución de los entes territoriales europeos a la política de desarrollo europea, como a otras políticas de ayuda exterior, todavía sigua siendo desconocida en gran medida» (Dictamen del Comité de las Regiones sobre «La cooperación descentralizada en la reforma de la política de desarrollo de la Unión Europea», 2006/C 115/09, DOCE C 115, 16.5.2006).

En la V sesión plenaria del Comité (Bruselas, 6 y 7 de junio de 2007), se presentaba el informe sobre «Gobernanza en políticas de desarrollo»; también se realizaba una valoración positiva al hecho de que, en el período 2007-2013, se permita a las entidades regionales y locales participar por vez primera en las acciones de cooperación para el desarrollo de la UE.

Otro escenario donde España puede redimensionar su propia política de cooperación en consonancia con otros socios es en el de la mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda, que tienen en la Declaración de París, marzo de 2005, uno de sus epicentros. En el caso de la UE, el Consejo, en su reunión de 14 y 15 de mayo de 2007, trató esta cuestión en lo que se refiere a la «complementariedad y división del trabajo»; se adoptan unas conclusiones «sobre un Código de conducta de carácter voluntario que los Estados miembros y la Comisión habrán de aplicar de forma inmediata y progresiva, y que se basa en los sistema existentes». En lo que se refiere a la complementariedad en el país, el Código recomienda que los países donantes limiten sus actividades a tres sectores en cada país socio. En lo que se refiere a complementariedad entre los países, el Código recomienda que los donantes procuren corregir los desequilibrios entre países a los que los programas de ayuda prestan relativamente poca atención —como los Estados frágiles— y los países relativamente bien servidos por dichos programas. En lo que se refiere a complementariedad intersectorial, el Código recomienda que los donantes analicen sus puntos fuertes y sus ventajas comparativas con el fin de guiar la política futura.

Se ha hecho mucho, hemos hecho mucho, pero es más lo que queda por hacer ante la imponente tarea de derrotar a la pobreza generalizada, en un mundo tan globalizado como deshumanizado.

Y la Unión Europea (y España, por supuesto, como socio activo) tiene el deber de actuar conforme a los principios que le dan carta de naturaleza como modelo democrático, aun con todas sus deficiencias. Por ello, deberíamos cumplir, y hacer cumplir, algunos de sus objetivos más elementales. Recogiendo lo que la Constitución Europea decía (artículo I-3.4):

En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aldecoa Luzárraga, Francisco (coord.) (1998): *Cooperación para el desarrollo: textos jurídicos y políticos de los Estados de la Unión Europea*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Development Assistance Committee (DAC) (2007): *European Community (2007), DAC Peer Review: Main Findings and Recomendations. Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of the European Community*, 4 de julio.

Granell, Francesc (2005): *La coopération au développement de la Communauté Européenne*, Bruselas, Editions de l'Université de Bruxelles.

Sotillo Lorenzo, José Ángel (2006): *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, IUDC-UCM – Los Libros de la Catarata.

VV AA (1992): *Política comunitaria de cooperación para el desarrollo. La participación de empresas y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo en sus fondos*, Madrid, AECI.

VV AA (1996): *Nuevas perspectivas en la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, AECI.

7. UN COMPROMISO CON LA SOLIDARIDAD

EDUARDO MADINA *

Con el comienzo de la octava legislatura en las Cortes Generales, comenzaba también un ciclo de cambio político que afectaría de forma notable a las políticas desarrolladas por el Gobierno central.

En este marco, creo sinceramente que una de las áreas de la gobernabilidad que más ha desarrollado sus posibilidades ha sido la cooperación internacional para el desarrollo.

El período político previo, con las aportaciones positivas que pudiera tener, se caracterizó de forma nítida por una incapacidad del ejecutivo para generar dinámicas de interlocución con los distintos actores y grupos políticos y alcanzar así, consensos elevados sobre las diferentes materias que conforman la figura general de la cooperación española. Además, el estancamiento de la AOD entre los años 1997 y 2003 y la ausencia de voluntad por la optimización de los instrumentos, las condiciones de trabajo de los cooperantes españoles y la calidad de la ayuda, hicieron que, con el cambio de Gobierno fuera mucho el camino que había que recorrer para alcanzar los niveles a los que el PSOE se había comprometido electoralmente.

Partiendo de ese escenario, los esfuerzos realizados por España en este período, colocan a la cooperación española en un lugar destacado a la hora del examen final. Y ahora, cuando se acerca ya el final de la VIII Legislatura, creo que es un buen momento para preguntarnos por los retos conseguidos y por los desafíos que quedan para el futuro.

En ese sentido, destaca por encima de todo lo demás, el consenso recuperado. La capacidad de alcanzar acuerdos sobre la política

* Portavoz del Grupo Socialista en la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados.

desarrollada por el Gobierno central por parte de los grupos parlamentarios ha sido una constante a lo largo de estos cuatro años. De la misma manera, las aportaciones realizadas por la práctica totalidad de las fuerzas políticas en el Congreso de los Diputados han sido, en la mayoría de los casos, iniciativas orientadas a la aportación positiva y a la búsqueda del acuerdo y no a la escenificación de la ruptura. Creo que, en una legislatura como ésta, haber sido capaces de poner a salvo la Comisión de Cooperación Internacional, sus debates y sus márgenes de actuación, merece un reconocimiento al trabajo realizado por el conjunto de los grupos políticos.

De la misma manera, el fortalecimiento que en estos años ha vivido el Consejo de Cooperación, su cada vez mayor participación en los diferentes logros que la cooperación española va consiguiendo y la calidad de sus trabajos, destacan de forma notable con respecto a épocas pasadas. Además, la normalización de relaciones con la coordinadora de ONGD y los consensos alcanzados con ella en muchos de los pasos dados, hacen que la búsqueda del acuerdo de base entre el Gobierno, los grupos políticos y el sector de la cooperación española, sea una de las señas de identidad de este período político. Cualquier política desarrollada con objetivos de transformación a largo plazo, debe sustentarse en acuerdos sólidos y la cooperación española destaca de forma notable en este período por haber superado desencuentros pasados y alcanzado niveles de consenso desconocidos hasta la fecha.

Sobre esa base, el Gobierno comenzó, desde los primeros Presupuestos Generales del Estado que presentó en el año 2005, a dar pasos en materia presupuestaria para cumplir con la palabra dada: llegar a 2008 con el 0,5% de nuestra Renta Nacional dedicada a la solidaridad internacional. En la actualidad, pendientes todavía de trabajar el último presupuesto de la Legislatura, España se encuentra ejecutando un presupuesto situado en el 0,43%. De los 1.800 millones de euros del año 2003, hemos pasado a 4.200 millones en 2007. La confianza en llegar al 0,5% con los presupuestos del año 2008 es alta. Estamos convencidos de que lo alcanzaremos, y cuando esto suceda, el volumen de recursos de la cooperación española habrá incrementado de forma significativa y cerraremos la legislatura con la sensación de haber colocado la AOD en niveles de recur-

sos que consolidan un compromiso tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral. En el futuro, será difícil que alguien busque rebajarlo. Y esa es una de las mayores satisfacciones del grupo socialista.

De la misma manera, destaca de forma notable que, por fin, y tras ocho años, el Gobierno haya afrontado el desarrollo de un mandato legal, recogido en la Ley de Cooperación Internacional de 1998 y que trata del Estatuto del Cooperante. La configuración de un marco legal para los cooperantes que regulara sus derechos laborales era de altísima urgencia. Quienes hacen posible la cooperación española sobre el terreno, quienes trabajan en condiciones muchas veces durísimas para hacer posible el desarrollo en las diferentes zonas donde la cooperación española está presente, merecían contar con un marco legal que reconociera su trabajo y recogiera sus derechos y sus obligaciones. A día de hoy, esto ya es una realidad que el conjunto de los grupos políticos del Congreso de los Diputados recibieron muy positivamente.

Unos grupos que en los debates de la Ley para la Gestión de la Deuda Externa hicieron un trabajo excepcional, con un debate elevado y con una alta voluntad de búsqueda de puntos de acuerdo. Consiguieron, a lo largo de los muchos meses que duró su tramitación, desarrollar niveles de interlocución destacables con los diferentes colectivos y organizaciones sociales que se acercaron a aportar sus ideas y sus planteamientos para después convertir en marco legal una práctica que ya venía siendo desarrollada por la vía de los hechos, por parte del Gobierno central.

Los trabajos realizados por los grupos políticos consagraron un marco legal que vincula la gestión de la deuda externa con las políticas de cooperación, que establece mecanismos de control desconocidos hasta la fecha, que avanza de forma notable en la desvinculación de los créditos liberados de la compra de bienes y servicios españoles, que alcanza compromisos notables de nuevas condonaciones y que obliga a la redefinición de los instrumentos generadores de deuda. La aprobación de esta Ley fue un gran éxito de todos. Y quedó convertido en Ley lo que hasta la fecha de su aprobación había venido siendo una política de gestión de deuda basada en la transparencia y en la condonación de deuda por inversiones en de-

sarrollo. Esa práctica ha dado un nuevo paso en julio de 2007 con la aprobación por parte del Consejo de Ministros del Plan de Condonación de Deuda Externa por el que se condona toda la deuda externa que, contraída con los países más empobrecidos del mundo, había sido firmada con anterioridad a 31 de diciembre de 2003. Gracias a esta decisión, el Gobierno central ha acordado una condonación de carácter adicional por un importe de 384,49 millones de euros de deuda con los doce países más sobreendeudados del mundo; Ghana, Mauritania, Tanzania, Senegal, Nicaragua, Mozambique, Uganda, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Bolivia, Honduras y Nicaragua.

Este paso consagra una apuesta decidida por las políticas de alivio de deuda por parte del Gobierno y la condonación de créditos pendientes por inversiones en desarrollo. La evaluación final de lo realizado en esta materia por parte del Gobierno merece un reconocimiento a su compromiso cumplido.

En otro orden de cosas, este período político destacará, también por la vía de los hechos, por haber incorporado África a la agenda de la cooperación española. La apuesta por la actuación en África Subsahariana es, tras tres años de Legislatura, un hecho que ha terminado contando con el apoyo de todos los grupos políticos para una cooperación que entiende que no puede permanecer impasible ante los elevadísimos indicadores de hambre y extrema pobreza que caracterizan la zona y que nos interpelaban para actuar. El esfuerzo a realizar debe mantenerse y crecer en el tiempo, además de buscar aliados en otros frentes para combatir mejor la situación en la que vive y muere África Subsahariana; las políticas comerciales deben ser, en el futuro, nuestras principales aliadas en la lucha contra el hambre y la pobreza en la zona.

Por otro lado, ha llegado la hora de la reforma de los principales instrumentos de la cooperación española. El crecimiento vivido por ésta hace que la optimización del trabajo deba ser una constante de cara al futuro. Así, la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional, cuando esté culminada y presentada será sin duda, una de las mejores noticias con las que completar una Legislatura clave en el desarrollo de la cooperación española a lo largo de toda su historia.

Para el futuro quedarán deberes pendientes. Alcanzar el compromiso del 0,7% de nuestro PIB dedicado a la solidaridad internacional, seguir creciendo como hasta la fecha sobre la ayuda no reembolsable y reformar los instrumentos de la ayuda reembolsable de cara a su modernización y actualización, seguir interviniendo en el alivio de deuda sobre dinámicas de condonación de créditos por desarrollo, avanzar en el peso de España en las instituciones multilaterales a través del mantenimiento de las aportaciones (su crecimiento en estos cuatro años ha sido espectacular, más de un 800%) y del papel de nuestro país en el proceso de toma de decisiones, mantener la cooperación como zona liberada en el debate político, apta para el consenso y respetada por las coyunturas, seguir avanzando en la coherencia de políticas y en la calidad de la ayuda y seguir haciendo avances en las políticas comerciales como frente de batalla del desarrollo de los países del Sur son algunos de los senderos en los que la cooperación española debe seguir avanzando en los próximos años.

Los mimbres sobre los que se trabajará en el futuro serán bien distintos a los que se encontró el Partido Socialista cuando llegó al Gobierno. Creo que, a día de hoy, los avances realizados permiten pensar que, en los próximos años, la cooperación española puede alcanzar los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional y pensar que, de una vez por todas, se ha hecho finalmente mayor.

8. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL DESARROLLO

Gonzalo Robles *

La cooperación española al desarrollo es una cooperación joven. Hay que tener en cuenta que España sólo solicitó ser borrada de la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de países en desarrollo en 1983 (no hace ni 25 años) y no fue miembro de dicho Comité hasta el 3 de diciembre de 1991 (hace poco más de 15 años).

En el transcurso de estos 24 años, la cooperación al desarrollo española ha sufrido importantes procesos de transformación y, a día de hoy, se enfrenta a numerosos retos que deberá afrontar para mantenerse como un donante destacado a nivel mundial.

En estos años de cambio de la cooperación al desarrollo española, ha habido muchas fechas significativas como, por ejemplo, 1988 momento en que fue creada la Agencia Española de Cooperación internacional (AECI).

Pero fue a partir de 1996 cuando comenzaría una etapa con grandes cambios dentro de la cooperación española. Éstos empezarían el 24 de mayo de ese mismo año con la modificación de los órganos de gobierno de la AECI por Real Decreto y que por primera vez pasarían a estructurarse en torno a un Presidente (que será a su vez el Secretario de Estado de Cooperación), un Secretario General y un Comité de Dirección. De esta manera empezaban una serie de reformas que cambiarían las estructuras tanto de la Secretaría de Estado como la Agencia Española de Cooperación; esto es, de la cooperación española en su conjunto adaptándola a su tiempo y, en fin, convirtiéndola en una cooperación más moderna.

---

* Portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados.

Antes de que existiera la Ley de Cooperación Internacional las actuaciones en este ámbito se realizaban en ausencia de un marco legal adecuado que regulase específicamente la acción pública en el ámbito de la cooperación y que estableciese la relación que se ha de dar entre la política de cooperación y la política exterior, comercial y de seguridad. Además, era necesario fijar los principios que orientaban la actuación de las instituciones implicadas en el mundo de la cooperación.

Pues bien, este vacío fue llenado por la Ley de Cooperación Internacional. Esta Ley fue aprobada en 1998 con el acuerdo de todos los grupos políticos y consensuada con la sociedad civil. La Ley pretendía resolver los problemas de los que adolecía nuestra cooperación estableciendo los principios, objetivos, prioridades, instrumentos y modalidades de la política española de cooperación al desarrollo como un objetivo esencial de la acción exterior del Estado. Sin duda alguna, esta Ley de Cooperación supuso un verdadero avance en la cooperación al desarrollo española dado que por primera vez se atribuía a la AECI la gestión de la política española de cooperación internacional. En lo que a estos órganos se refiere, la Comisión Interministerial fue creada el 14 de enero de 2000, el Consejo de Cooperación el 19 de marzo de 2001, la Comisión Interministerial el 23 de julio de 1999 y la Comisión Nacional de Cooperación con la UNESCO el 30 de enero de 2004.

Como hemos visto anteriormente, los órganos de gobierno de la AECI fueron modificados en mayo de 1996. Por otro lado, la Ley de Cooperación Internacional le atribuiría a la Agencia la gestión de la política española de cooperación internacional (sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales). En diciembre de 2000 se aprueba el nuevo Estatuto de la AECI que lo dota de una estructura formada por unos órganos de gobierno (un Presidente, un Secretario General y un Comité de Dirección) y unos órganos directivos (la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica, la Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental, y la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas). Así, a los fines y actividades tradicionales de la AECI en el ámbito de la cooperación y la difusión cultural, se añaden las correspondientes a la Dirección General de

Relaciones Culturales y Científicas en el ámbito de los países en desarrollo.

Con la misma finalidad, la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), que seguiría dependiendo orgánicamente de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, pasaría a integrarse funcionalmente a la Secretaría General de la AECI. Y, a partir de ahora, los instrumentos para el desempeño de las funciones y cometidos asignados a la AECI tendrán como base los Planes Directores de la Cooperación Española, la Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) y las Estrategias Sectoriales y de países; así como los acuerdos y convenios con entidades y organismos públicos y privados. Añadiéndose, más recientemente, los planteamientos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, firmados en el año 2000.

Las últimas normas legales que han producido cambios en la estructura, funciones y competencias de la AECI corresponden a la modificación de la Ley de Cooperación el 27 de diciembre de 2001, que atribuye a la Agencia las funciones y competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores en materia de promoción y desarrollo de las relaciones culturales y científicas con otros países.

Por otro lado, la misma Ley de Cooperación, contempla y reconoce, mediante un Real Decreto, la nueva estructura exterior de la AECI. A partir de entonces, esta estructura estará formada por las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), los Centros Culturales y los Centros de Formación de la Cooperación española. En este sentido, desde al año 2000 al 2003 hubo una especial actividad de apertura y reforma de Oficinas Técnicas de Cooperación y Centros Culturales. Se abrieron nuevas OTC en Nuakchot (2000), Sarajevo (2000), Pekín (2000), Dakar (2003), Argel (2003), El Cairo (2003), Hanoi (2003), Bagdad (2003). Y Centros Culturales en México D.F. (2000), La Habana (2000), Malabo (2002) y Bata (2002). Además, se hicieron obras de mejora, de ampliación y de nuevas instalaciones en las OTC de Malabo y de Maputo. La apertura de esta Oficinas se debió gracias a la intensificación de las actividades de cooperación en países africanos y asiáticos y siguiendo las prioridades establecidas en el Plan Director de la Cooperación Española para el período 2001-2004 y en el Plan Anual de Cooperación Internacional de 2002.

En otro orden de cosas, la Ley de Cooperación Internacional de 1998 y sus reglamentos de desarrollo, regularían a partir de entonces el régimen de la política española de cooperación internacional, estableciendo dos instrumentos fundamentales para su planificación y ejecución: los Planes Directores y los Planes Anuales de Cooperación Internacional. De esta manera, se aprueba el primer Plan Director de la Cooperación Española el cuatrienio 2001-2004 y, por primera vez en la historia de nuestra cooperación, un plan establecería las líneas generales y las directrices básicas de la política española de cooperación. Los Planes Anuales de Cooperación desarrollarán los objetivos y las prioridades horizontales, sectoriales y geográficas de la política de cooperación española establecidos en el Plan Director. También se prestaría una especial atención a los instrumentos y actores encargados de llevar a la práctica estos objetivos y prioridades a través de acciones específicas. Además, los nuevos planes anuales concebirán la cooperación cultural como parte fundamental de la cooperación, en consonancia con el importante papel que juegan los elementos culturales en los procesos de desarrollo.

Otra novedad es que los planes anuales serían completados por los Documentos de Estrategia País (DEP) para los países que acompañan al Plan Director y que establecen las líneas generales y los sectores en que se concentrará la cooperación española en cada uno de ellos, teniendo en cuenta tanto su situación social, económica y política, como las ventajas comparativas de la cooperación española y su complementariedad con las acciones llevadas a cabo en estos países por otros donantes. Los planes sectoriales, establecerían las directrices de la cooperación española en sectores clave para el desarrollo como son: educación, salud, género, medio ambiente, soberanía alimentaria, promoción de la democracia y el estado de derecho, cultura y promoción del tejido económico y empresarial.

Por otro lado, en diciembre de 2002 se produjo la modificación de la Ley 30/1994 de Fundaciones. Con esta nueva Ley se pretendió fortalecer la participación de la sociedad civil en la consecución de los objetivos de interés general y, más concretamente, en las políticas de desarrollo. Con ella se puso fin a un régimen regulador de

las fundaciones que cabría calificar de vetusto (algunas de sus normas databan de mediados del siglo XIX), fragmentario, incompleto y aun contradictorio, satisfaciendo las legítimas demandas y aspiraciones reiteradamente planteadas por el sector, y adaptando, en suma, esta normativa a las exigencias del nuevo orden constitucional, singularmente en lo que se refiere al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La reforma dio respuesta a las demandas de las propias fundaciones, en un sentido general de superar ciertas rigideces de la anterior regulación, que, sin significar claras ventajas para el interés público, dificultaban el adecuado desenvolvimiento de la actividad fundacional: simplificación de trámites administrativos, reducción de los actos de control del Protectorado, reforma del régimen de organización y funcionamiento del Patronato, etc.

Tres fueron los objetivos que se pretendieron alcanzar con esta nueva regulación del derecho de fundación. En primer término, reducir la intervención de los poderes públicos en el funcionamiento de las fundaciones. En segundo lugar, flexibilizar y simplificar los procedimientos, especialmente los de carácter económico y financiero, eximiendo además a las fundaciones de menor tamaño del cumplimiento de ciertas obligaciones exigibles a las de mayor entidad. Y, por último, dinamizar y potenciar el fenómeno fundacional, como cauce a través del que la sociedad civil coadyuva con los poderes públicos en la consecución de fines de interés general.

En octubre de 2000 fue creada la Fundación Carolina como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos. Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Su singularidad se debe a la participación conjunta de actores públicos y privados en su financiación, órganos de gobierno y actuaciones; al papel que juega como puente y catalizador de recursos entre las administraciones y agentes des-

centralizados como grandes empresas, instituciones académicas, centros de estudios u organizaciones no gubernamentales; a la prioridad otorgada a las áreas de la cultura, la educación, la ciencia y la tecnología como campos esenciales para la promoción de la cooperación internacional, el desarrollo, la lucha contra la pobreza y la garantía de un futuro en paz y libertad; y a la apuesta por el equilibrio geográfico y por la democracia paritaria de los beneficiarios de sus programas.

Para la consecución de sus fines la Fundación Carolina desarrolla cuatro programas: un Programa de Formación, un Programa de Investigación, un Programa Internacional de Visitantes y un Programa de Responsabilidad Social. Además, la Fundación desarrolla dos actuaciones complementarias y de carácter transversal a sus programas: Vivir en España y Red Carolina.

Entre 1997 y 2003 fueron creados los Planes Regionales Sectoriales para trabajar a largo plazo y con coherencia entre todos los agentes de la cooperación internacional (Estado, Comunidades Autónomas, ONG, etc.). Así, se crearían distintos programas: el Programa Araucaria (creado en 1997, y que fue presentado como una iniciativa innovadora española, en línea con el Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en América Latina), el Programa de Cooperación Regional de América Central (este programa identificaría como una de sus líneas prioritarias la del turismo, teniendo como objetivo básico el apoyo en aspectos esenciales al sector para facilitar su crecimiento futuro en un entorno de cooperación regional con perspectiva integradora). El Programa Azahar (creado en 2003, este programa consistiría en un esfuerzo de coordinación de todos los actores públicos y privados de la cooperación española al desarrollo en materia de desarrollo sostenible, protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales en el Mediterráneo). El Programa Vita (creado en 2003, este programa constituiría un esfuerzo de coordinación y complementariedad entre todos los actores de la cooperación española en materia de salud en África) y el Programa Nauta (creado en 2002, este programa serviría para promover la máxima coordinación entre todos los actores de la cooperación española que intervienen en activida-

des para el desarrollo del sector pesquero en África, para dotarla de una mayor coherencia y un mayor impacto, sumando recursos y asignándolos de manera más eficiente).

En diciembre de 1998 se creó el Fondo de Concesión de Microcréditos. El microcrédito es una de las modalidades de cooperación bilateral para el desarrollo gestionadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, que tiene su origen en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998. La característica principal de los microcréditos es que son préstamos específicamente destinados al fomento de microempresas, en países en desarrollo, así como a la promoción del hábitat productivo y a la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables. Para su gestión se creó, en 1998, un Fondo específico con una dotación inicial de 12.000 millones de pesetas. Asimismo, en junio de 2003 se estableció que la finalidad de este Fondo era la de contribuir a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo y de servir de apoyo al desarrollo del tejido microempresarial de aquellos países.

Hoy se puede decir que la creación de este Fondo fue un acierto puesto que los microcréditos se han convertido en uno de los instrumentos más eficaces en la lucha contra la pobreza, ya que han ayudado a salir de ella a cientos de millones de personas en todo el mundo y, además, su creador ha sido galardonado en 2006 con el premio Nobel de la Paz.

Por otro lado, en la década de los noventa empezaron los primeros movimientos a nivel mundial que reclamaban la condonación de la deuda que los países pobres habían adquirido con los países ricos. En este sentido, la gran deuda de los países pobres con España se generó antes de 1995. Así, entre 1989 y 1995 se generaron 2.457 millones de dólares en deuda con estos países.

Por esto, en 1996, España incrementaría su participación en la Iniciativa a favor de los países pobres altamente endeudados (HIPC), que llegó a suponer el 7,1% de la Ayuda Oficial al Desarrollo y que nos situó en el séptimo lugar de estas ayudas. Y fue a partir de 1996 cuando empezaría a disminuir la deuda con los países pobres por dos razones. En primer lugar, porque comenzó una política de conversión o cancelación de deuda y, por otro lado, porque el peso de los FAD respecto a la AOD pasó del 50% al 11%.

Entre 2002 y 2004 se condonó deuda por un importe de 300 millones de euros, mientras que entre 1993 y 1995 ese importe fue de 102 millones. Es decir, la condonación de deuda aumentó un 290%.

Ya en el año 2000 España se adhirió a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en el 2002, se sumó al Consenso de Monterrey de financiación para el desarrollo.

Así, los cambios producidos desde mediados de la década de los noventa en nuestra cooperación la han convertido en una cooperación moderna y han puesto las bases para afrontar los retos y desafíos del futuro.

A partir de 2004, España presenta un superávit presupuestario que le permite afrontar un aumento presupuestario en Ayuda Oficial al Desarrollo. Este aumento se ha visto reflejado no sólo en nuestra cooperación bilateral, sino en que España ha hecho también un gran esfuerzo en la cooperación multilateral, sobre todo en lo que se refiere a los organismos internacionales no financieros.

Pero este aumento de la cantidad ha de ir seguido también de un aumento de la calidad y ello implica disponer de unos instrumentos de cooperación adecuados como una Agencia Española de Cooperación Internacional reformada, una nueva regulación de los Fondos de Ayuda al Desarrollo, mayor transparencia en la gestión de los fondos destinados a la cooperación al desarrollo, una política de deuda acorde con la nueva Ley, etc. Además, una cooperación al desarrollo de calidad tiene que apostar por América Latina como región prioritaria de nuestra ayuda que, por supuesto, no deje de lado la cooperación con otras regiones; apostar igualmente por el fortalecimiento institucional y por la lucha contra la corrupción en los países receptores de AOD española.

Por otro lado, en estos últimos años, tanto el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 como los Planes Anuales de Cooperación 2005 y 2006 fueron aprobados por un amplio consenso parlamentario.

Además, el año 2006 será recordado como el año en que se aprobó el Estatuto del Cooperante y la Ley para la regulación de la Deuda Externa.

Sin embargo, la cooperación española deberá seguir avanzando para superar los nuevos retos a los que se enfrenta. Retos como el

de alcanzar 0,7% del PIB en Ayuda Oficial al Desarrollo, o el establecer una estrategia con respecto a los organismos multilaterales para que el impacto de nuestras ayudas en la lucha contra la pobreza sea el máximo posible. En este sentido, a la cooperación española, aún le queda mucho camino por recorrer.

9. MÁS CLAROS QUE OSCUROS

Carles Campuzano *

Con el inicio del octavo período legislativo de la democracia, el cambio político llegaba de nuevo a España. Esta vez de la mano del PSOE.

Veníamos de una legislatura con mayoría absoluta del Partido Popular de José María Aznar que, en el ámbito de la política de cooperación internacional, había roto con los consensos fraguados durante el período 1996-2000, había frustrado las expectativas abiertas por la primera ley de cooperación impulsada por Fernando Villalonga y había generado un malestar compartido por diversos y amplios sectores de la cooperación. Todo ello acompañado, además, por un discurso agresivo del Gobierno que negaba, por negar, los históricos compromisos de la comunidad internacional de destinar el 0,7 del PIB de los países avanzados a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Seguramente en ninguna otra política pública el componente ideológico del partido gobernante había pesado tanto.

Con la llegada del nuevo ejecutivo socialista, que no contaba con la mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras, empezaba una nueva etapa. Con los déficits que más tarde apuntaré, soy de los que entiende que esta etapa ha sido globalmente positiva...

El consenso recuperado, el incremento presupuestario, el compromiso internacional y el impulso a nuevas iniciativas en este ámbito, la ley de gestión de la deuda externa, el Estatuto del Cooperante, la nueva etapa del Consejo de Cooperación, un mayor compromiso con África, forman parte de un balance positivo de la política del Gobierno, que el Congreso de los Diputados, con el

* Portavoz del Grupo Catalán (CiU) en la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados.

concurso activo del conjunto de los Grupos Parlamentarios presentes, también ha protagonizado.

EL CONSENSO RECUPERADO

Después de cuatro años de enfrentamientos en el Congreso y de ruptura de relaciones entre el Gobierno y un sector muy significativo del mundo de las ONG de desarrollo, recuperar el clima de diálogo y consenso era absolutamente necesario. Es razonable que la política de cooperación al desarrollo, que forma parte de la política exterior del Estado y que exige, necesariamente, compromisos a largo plazo si de verdad pretende transformar la realidad, tuviese un apoyo parlamentario amplio y un acuerdo con la sociedad civil comprometida, desde su diversidad de valores y opciones, en la erradicación de la pobreza.

Creo que esa pretensión, en términos globales, se ha alcanzado. De manera muy significativa, la revitalización del Consejo de Cooperación como el espacio privilegiado de articulación de la participación de las organizaciones no gubernamentales y otros actores de la sociedad civil en la configuración de la política de cooperación forma parte del balance positivo del período analizado. El Consejo ha elaborado propuestas y dictámenes de alta calidad. El seguimiento del cumplimiento del principio de coherencia constituye una nueva función de este órgano de participación social. Ahora bien, la vinculación con el Parlamento de la actividad del Consejo ha sido escasa, por no decir nula. Por ejemplo, el informe de coherencia de políticas, librado al Congreso, aún está pendiente de discusión en el seno de la Comisión parlamentaria.

En este mismo ámbito, la «normalización» de las relaciones con la Coordinadora de ONGD era una necesidad evidente, después de un período tenso y convulso como el vivido durante la anterior legislatura. La recuperación del papel de la Coordinadora en la elección de los miembros del Consejo respondió a esa voluntad superadora del mal entendimiento vivido con el anterior ejecutivo.

Por otro lado, es evidente que el clima de trabajo y acuerdos entre los distintos Grupos Parlamentarios ha sido la expresión de la voluntad de consenso de todos los Grupos. Y como en tantas cosas de la vida, las actitudes personales de la Presidencia de la Comisión, así como del conjunto de los Grupos, y lógicamente de los Grupos mayoritarios ha facilitado la consecución de esta dinámica.

Al mismo tiempo, en la Comisión se ha normalizado la presencia, como público y durante las sesiones de la misma, de representantes de organizaciones no gubernamentales. Habrá que ver en el futuro si esta práctica se consolida y se traslada al reglamento del Congreso.

En todo caso, el nuevo estilo del Gobierno ha jugado en positivo y a favor de estos cambios.

EL INCREMENTO PRESUPUESTARIO

El Gobierno, y por palabras del propio Presidente, asumió públicamente el compromiso de alcanzar al final de la presente legislatura el 0,5 del PNB a la Ayuda Oficial al Desarrollo, con la perspectiva de alcanzar en 2012 el 0,7%. Obviamente ello implica un crecimiento de los presupuestos sostenido y continuado en el tiempo. La buena marcha de la economía durante estos años, con el consiguiente crecimiento del PNB, implicaba, e implica un mayor incremento presupuestario, si se quieren mantener estos compromisos.

La planificación del Gobierno contemplaba alcanzar sucesivamente el 0,31%, el 0,35% y el 0,42% durante los años 2005, 2006 y 2007, respectivamente.

Los cambios en la metodología de cálculo del PNB y el sostenido crecimiento de la riqueza han aguado los compromisos. Más allá de esta consideración, es evidente que el crecimiento presupuestario ha sido muy significativo durante estos años, tanto en los proyectos de ley de presupuestos presentados en las Cortes, como su mejora durante el correspondiente trámite parlamentario.

Precisamente, ese crecimiento ha abierto el debate sobre la necesidad de que dicho crecimiento sea mejor. Un crecimiento soste-

nido en el alivio de la deuda, en las aportaciones a organismos multilaterales pero sin una estrategia ni unas prioridades claras, o en un aumento substancial del FAD no supone ninguna garantía de calidad de la AOD de España.

Por ejemplo, el hecho que en 2005 ninguno de los principales receptores de AOD fuese País Prioritario según el Plan Director apunta las debilidades de fondo de ese crecimiento, en términos de calidad.

En todo caso, los presupuestos de 2007 contemplan más de 4.000 millones de euros. No es una cifra menor y que contemplada en su evolución desde 2003 (cerca de 2000 millones de euros) necesariamente debe valorarse de manera positiva.

EL COMPROMISO INTERNACIONAL

El Gobierno ha mantenido, sin lugar a dudas, un compromiso internacional importante en la lucha contra la pobreza. Su incorporación a la Alianza contra el Hambre y la Pobreza, impulsada en su momento por los presidentes Chirac, Lula y Lagos y Kofi Annan, fue la expresión, después de cuatro años de una política alineada con Washington y contraria a los compromisos multilaterales en el marco de las Naciones Unidas de que las cosas iban a cambiar.

El activismo internacional del Presidente del Gobierno y del equipo de Leire Pajín ha sido importante, en un contexto global donde la dimensión multilateral ha ido ganando peso. La necesidad de alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha jugado a favor de esa necesidad del conjunto de la comunidad internacional de donantes de apostar por el ámbito multilateral. Además, los compromisos financieros con el PNUD, la Alianza Global para las Vacunas e Inmunización y el Fondo Mundial de lucha contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis han sido importantes.

La dispersión de fondos internacionales en los que España participa (¡cerca de 90!), la inmensa mayoría con una escasísima aportación, sin una política clara en la presencia en dichos organismos, con un imposible seguimiento de los programas y actuaciones que

se están financiado y una muy débil coordinación interministerial, ha puesto en evidencia la necesidad de una estrategia multilateral coherente de la política del Gobierno. Por otro lado, la concreción de los compromisos en el marco de la Alianza contra el Hambre ha sido escasa. Así, el ámbito de las remesas de los migrantes, que España asumió en el marco de la Alianza, ha tenido un nivel de concreción verdaderamente modesto.

LA NUEVA LEY DE GESTIÓN DE LA DEUDA EXTERNA

A iniciativa del Grupo Parlamentario de CiU, en marzo de 2005 comenzó la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley para regular el tratamiento de la deuda externa. Un texto que inspirado en las propuestas formuladas en su día por las organizaciones del Jubileo 2000 y enlazando con la consulta ciudadana de ese mismo pretendía configurar un marco legal que encuadrase la política de gestión de la deuda externa, que la vinculase con el objetivo de erradicación de la pobreza y que comprometiese activamente el Estado español en este ámbito en la escena internacional, buscando el compromiso y la participación del mayor número de actores sociales posibles.

Después de una tramitación larga y compleja, en la que era necesario superar los prejuicios y cautelas del Ministerio de Economía y las exigencias de un muy activo y nutrido grupo de organizaciones y movimientos sociales, el texto aprobado finalmente en el último trimestre de 2006 contiene avances significativos. De entrada, la existencia misma de la ley y el debate vivido ha situado la cuestión de la deuda externa, los instrumentos financieros generadores de deuda y el propio contexto internacional de la deuda en la agenda de la cooperación española. La vinculación expresa de la política de gestión de la deuda con la política de cooperación al desarrollo, las condicionalidades positivas y la apuesta por la conversiones, la información y la transparencia que deben de propiciar el debate en el Congreso sobre esta política de gestión y la participación en el mismo de los actores sociales y del Consejo de Cooperación, la desvin-

culación de la compra de bienes y servicios españoles, la iniciativa en la escena internacional, los compromisos de nueva condonaciones y la necesidad de reformar tanto el FAD como los mecanismos generadores de deuda comercial (CESCE), constituyen un buen marco que debe de permitir mejorar el tratamiento del problema que supone el endeudamiento para los países empobrecidos. En este sentido, que la ley asuma que la deuda es un obstáculo para el desarrollo es, sobre todo, un éxito de todos aquellos sectores sociales que apostaron hace ya mucho tiempo por situar la deuda en el núcleo de los problemas de financiación del desarrollo.

La Ley de la deuda difirió en el tiempo la solución al debate abierto en relación a la «adicionalidad» de los recursos del alivio de la deuda. Existe una lógica preocupación de que una activa política en este campo permita a los países avanzados ofrecer unas cifras de AOD ficticias, que en ningún caso suponga un incremento de los recursos financieros destinados a los países del Sur. El texto de la Ley contempla que cuando España alcance la cifra del 0,7%, se deberá plantear la adicionalidad del alivio de la deuda. En este sentido, y para reforzar la preocupación de amplios sectores de la comunidad de cooperantes, es necesario recordar que formalmente el principal receptor de AOD en 2005 fue Irak y que en aquel año las operaciones de alivio de la deuda representaron más del 20% del total de la AOD.

EL ESTATUTO DEL COOPERANTE

Finalmente, en la presente legislatura el Estatuto del Cooperante ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado. Ha sido un proceso vergonzosamente largo. Un mandato legal expresó su contenido en la Ley de Cooperación de 1998; diversas mociones parlamentarias aprobadas durante el período 2000-2004 y la evidente necesidad de reconocer y amparar la realidad de los ciudadanos que trabajan en los países empobrecidos.

El texto vigente contempla la normalización de las relaciones laborales de los cooperantes, articula el carácter de derechos y deberes y configura la existencia de un seguro de salud, amén de con-

templar políticas en los supuestos de retorno e incorporar expresamente al régimen de indemnizaciones de españoles muertos en el exterior, a cooperantes y misioneros.

Algunas organizaciones expresaron su temor de que una aplicación estricta de las previsiones del Estatuto supusiese una pérdida de independencia frente al Estado, así como que la realidad específica de los religiosos y religiosas que actúan en el marco de las misiones no terminase de encontrar un verdadero anclaje en el marco del Estatuto. Y preocupación también por parte de los cooperantes de la AECI, que se ven excluidos del ámbito del Estatuto.

En todo caso, tenemos el Estatuto que estaba pendiente de aprobación desde 1999; ahora habrá que promover la política que desarrolle las previsiones del Estatuto y, en su caso, promover las modificaciones que sean necesarias.

ÁFRICA

África Subsahariana se ha incorporado, por la vía de los hechos, a la cooperación al desarrollo de España. Después de muchos años en los que en el discurso político de los responsables de Exteriores y de Cooperación, África Subsahariana se veía como una prioridad para otras cooperaciones, y se apostaba por la continuidad en las zonas clásica de presencia (América Latina y Norte de África), o de innovar por Asia —con la declarada vocación de reforzar la penetración empresarial en los mercados de las economías emergentes de ese inmenso espacio del planeta—, el desastre humanitario vivido frente a las costas de las Islas Canarias ha colocado a África Subsahariana en la agenda de la cooperación.

No ha sido la acuciante situación de un buen número de países subsaharianos lo que ha motivado el compromiso de la cooperación con África. Ni tampoco los más de 700 millones de personas que carecen de lo más elemental para vivir, ni la pandemia del VIH/sida arrasando el continente y disminuyendo brutalmente la esperanza de vida de los africanos, o los continuos conflictos armados que azotan regiones enteras del continente negro. Ha sido la llegada de

la miseria y la desesperación de unos cuantos miles de africanos a las costas de Canarias lo que ha hecho asumir la necesidad de una clara implicación con el desarrollo de África.

El Plan África es la expresión de este compromiso. Y también, claro, de todas las contradicciones españolas. Las posiciones mantenidas en el seno de la OMC sobre las exportaciones de determinados productos agrarios africanos, el uso del crédito —que ha provocado que países africanos sean contribuyentes netos para la economía española— o las sorprendentes cifras de exportación de munición de caza para determinados países del África Occidental constituyen un panorama más bien escéptico sobre nuestro compromiso de fondo con los países africanos.

Durante el último trimestre de 2006, la diplomacia española vivió un frenesí africano. Era necesario que determinados países reconociesen a sus nacionales llegados en cayucos a las costas africanas. Y la zanahoria fue el incremento de la AOD a dichos países. Ayuda por repatriación.

Se va a necesitar, si de verdad queremos contribuir al desarrollo de los países empobrecidos de África, una política más sofisticada, con mayor compromiso en todas las áreas y menos cortoplacista. Y dicha política deberá de incorporar, sin lugar a dudas, la vinculación entre migraciones y desarrollo.

ALGUNOS RETOS DE FUTURO

Apunto, casi a título de enunciado, las cinco grandes cuestiones que en la próxima legislatura el nuevo Gobierno deberá abordar, buscando los máximos acuerdos políticos y las máximas complicidades sociales.

La coherencia

La necesidad de articular una verdadera política de desarrollo que suponga, por tanto, algo más que la AOD, es el gran reto de las po-

líticas de cooperación de todos los países avanzados. Y como siempre, en este tipo de cuestiones la retórica es mucho más sencilla que la articulación concreta de políticas.

Las políticas de comercio, de agricultura, de apoyo a la inversión directa, de gestión de la deuda externa, de venta de armas, de gestión de los flujos migratorios, de lucha contra el terrorismo internacional o contra el cambio climático o las posiciones a mantener en el seno de las instituciones financieras internacionales, forman parte de esa agenda concreta, donde va a ser necesario hacer compatibles diversos y, de entrada, contradictorios objetivos políticos.

La erradicación de la pobreza es el gran objetivo de las políticas de desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio conforman una ruta precisa, con objetivos y calendarios concretos, con los que el Gobierno y el conjunto de fuerzas políticas nos hemos comprometido. Vamos a necesitar algo más que discursos. Necesitamos capacidad de análisis y seguimiento y mecanismos institucionales transparentes que trabajen a favor de la coherencia.

Y sobre todo, necesitamos una sociedad que en su conjunto haga suyos los retos del desarrollo. En este sentido, todo aquello que concierne a la responsabilidad social de las empresas va a tener que ganar peso en los modelos de gestión empresarial de las empresas con gran presencia internacional.

Los incrementos de la AOD

Alcanzar el 0,7% del PNB para el final de la presente legislatura va a tener una enorme trascendencia presupuestaria. La evolución del crecimiento del conjunto del PIB y los compromisos presupuestarios del Gobierno constituyen el marco, pero la voluntad política de cumplir con ese viejo compromiso va a ser fundamental. Vamos a ver en los próximos meses, cuando conozcamos las cifras de seguimiento de los planes anuales, las cifras reales en las que nos estamos moviendo.

En todo caso, sin reformas estructurales (AECI, FAD, estrategia multilateral, fondo microcréditos, nuevos instrumentos…), la coo-

peración puede crecer para alcanzar el objetivo del 0,7%, pero puede crecer mal. En este sentido, abordar a fondo las reformas pendientes va a ser el gran reto de la presente legislatura. Las orientaciones de la Declaración de París, su desarrollo y seguimiento, desde el punto de vista de la eficacia, basada en los principios de apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientados a resultados y mutua responsabilidad, deberán de impulsar las reformas necesarias.

Más y mejor músculo es lo que necesita el sistema de cooperación.

La creación en estos años desde este punto de vista, de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) ha sido un acierto.

El reto migratorio

Cuando a principios de la década de los años noventa se planteó, discutió y aprobó la Ley de Cooperación Internacional, la cuestión migratoria no figuraba entre los principales retos a los que el conjunto de la sociedad debía responder; la vinculación entre migraciones y desarrollo no formaba parte de la agenda política. Hoy, igual que en el resto de los países avanzados, la inmigración forma parte de las principales cuestiones de preocupación, que exige políticas públicas orientadas a gestionar los flujos migratorios y a garantizar el éxito de los procesos de integración de los migrantes en las sociedades de acogida. En este contexto se ha planteado desde diversas perspectivas y enfoques, la vinculación entre desarrollo y migraciones.

Desde las propuestas formuladas por Sami Nair sobre codesarrollo, hasta las ideas vertidas en el Consejo Europeo de Sevilla, pasando por los planteamientos de la Comisión Global sobre Migraciones de las Naciones Unidas, o las propuestas de la OCDE, es evidente que la cuestión esta ahí. Con planteamientos palmariamente distintos e incluso confrontados.

En la presente legislatura se ha planteado el debate. La Proposición de Ley de CiU de modificación de la ley de cooperación inter-

nacional para incorporar la cuestión migratoria, generó un amplio debate en el seno de la correspondiente Comisión parlamentaria con un amplio grupo de expertos e interlocutores sociales. Finalmente, no hubo consenso en el abordaje de la cuestión y el texto no ha prosperado.

En paralelo, y de forma tímida, el Gobierno ha propiciado algunas iniciativas de codesarrollo en Marruecos, Ecuador y Senegal y se ha impulsado un acuerdo con el sector financiero en materia de remesas. Y después de la crisis de los cayucos, el Gobierno impulsó una reunión en Rabat entre países africanos y europeos con planteamientos interesantes.

El debate está abierto y en los próximos la vinculación entre las políticas de migración y el desarrollo centrará buena parte de las agendas políticas en los países de la OCDE. Cuestiones como las migraciones temporales, la fuga de cerebros y las remesas, van a formar parte de ese debate también en España.

La reforma de la AECI

Hace años que se ha planteado la necesidad de proceder a la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). La necesidad de articular una agencia más eficaz, transparente, sofisticada, ágil para gestionar los crecientes recursos de la AOD, responder a las recomendaciones de la Declaración de París, para superar, en definitiva, un organismo que gestiona los proyectos de la cooperación bilateral no reembolsable y punto.

La Ley de agencias aprobada esta legislatura dio vía libre al proceso de reforma; pero de momento ahí sigue pendiente. Habrá que ver si finalmente, se concreta en los meses que resta la legislatura o habrá que esperar al siguiente proceso legislativo.

La reforma del FAD

La Ley reguladora de la gestión de la deuda externa, tal y como hemos comentado, incorporó un mandato al Gobierno de presentar

ante las Cortes Generales en la presente legislatura un proyecto de ley que regule los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD).

Hoy el FAD, aunque ha perdido peso en el conjunto de la AOD, continúa siendo un instrumento importante de la cooperación española representando alrededor del 15% de la misma.

Evidentemente, en lo que resta de legislatura el debate y la aprobación del proyecto de ley del FAD no se va a producir. No hay tiempo material para ello. Por tanto, en la próxima legislatura ésta va a ser una cuestión, sin lugar a dudas, importante.

Definir un instrumento de créditos blandos para determinados países empobrecidos, sin ayuda ligada, con la máxima transparencia posible debe ser uno los objetivos a alcanzar.

10. MÁS RECURSOS PARA LA COOPERACIÓN, PERO SIN INSTRUMENTOS

Joan Herrera *

Desde hace muchos años el conjunto de la sociedad civil española y las principales ONGD vienen expresando la necesidad de que España juegue otro papel en materia de cooperación.

Empezamos la legislatura actual (2004-2008) con el peor de los balances. La política del Partido Popular durante las pasadas legislaturas con los países en vías de desarrollo fue nefasta, como lo fueron sus relaciones con las ONGD: la mayoría de los compromisos internacionales adquiridos se incumplieron, el diálogo con la sociedad civil se rompió, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se vio supeditada a los intereses comerciales o geopolíticos, se produjo una grosera instrumentalización de la ayuda humanitaria…

En el año 2004 nos preguntamos si nos teníamos que conformar con la vuelta a la normalidad o si, dadas nuestras características —una sociedad concienciada, una mayoría parlamentaria de izquierdas y un regusto amargo de las políticas de la pasada legislatura—, debíamos pasar de «una política de cooperación a una política de desarrollo». Hoy aún tenemos el reto de entonces: concretar la apuesta por el desarrollo de los países del Sur. Eso no sólo requiere un aumento del volumen de la AOD sino que también necesita una auténtica transformación en la manera como España aborda sus relaciones exteriores, tanto en el trato con los países en vías de desarrollo como en el papel que juega en las organizaciones internacionales (UE, OMC, BM, FMI), donde las naciones industrializadas ejercen un mayor poder.

---

* Portavoz de IU-ICV en la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados.

España es punto de encuentro entre una parte del Mediterráneo y la otra, entre Europa y América Latina, ¿por qué no puede aspirar a ser la Noruega del sur de Europa en resolución de conflictos o en el liderazgo en torno a la condonación de deuda externa? En este sentido, la legislatura partía de un compromiso para incrementar la AOD, lo que implicaba adecuar los instrumentos de gestión y hacer que las políticas exteriores, comerciales, de condonación y de generación de deuda fuesen coherentes con esa política de desarrollo. Tres años después, hemos sacado a la política de cooperación española del agujero en que estaba, pero aún no hemos conseguido convertirla en una política de desarrollo. Hay que valorar el buen trabajo realizado por la Secretaria de Estado, pero hay que señalar que en más de una ocasión se ha pretendido coger atajos para cumplir con los compromisos de legislatura sin articular los instrumentos necesarios para que la nueva política fuera de desarrollo. En cualquier caso, lo primero era que el gobierno recuperase el diálogo con la sociedad civil y empezase a otorgar derechos a los cooperantes (nuevo Estatuto del Cooperante). Por otro lado, se ha avanzado en la coordinación con el resto de donantes oficiales españoles.

Valoramos en qué situación estamos ahora en cooperación y desarrollo centrándonos en la concreción de los cambios de la legislatura con respecto a la AOD, su calidad y los instrumentos de que se dota. En estos años también ha habido algunos puntos negros y quedan asignaturas pendientes que señalaremos para acabar.

EL INCREMENTO DE LA AOD

La concreción del primer objetivo de la legislatura no ha sido fácil. El primer obstáculo fue que más allá del volumen necesitábamos un calendario que cumplir. En el marco de la comisión de cooperación se consiguió, por primera vez, un calendario que obligaba al Gobierno año a año, con el objeto de llegar al 0,5% del PIB de forma efectiva al final de esta legislatura. El segundo obstáculo fue que el volumen llegase al montante comprometido por la Secretaria de Estado de Cooperación y por la misma Comisión de Cooperación

del Congreso de los Diputados. Para alcanzar el volumen comprometido fueron necesarias, en cada uno de los ejercicios presupuestarios, las enmiendas de nuestro grupo parlamentario, con las tensiones pertinentes con el Ministerio de Economía y Hacienda. Tengo que reconocer que uno de los episodios más esperpénticos que he vivido en política fue la negociación de los presupuestos para 2007: en una reunión con Economía, uno de los interlocutores sugirió computar como AOD el fondo de inmigración destinado a la integración de los recién llegados, mezclando lo que es una política de cohesión social con las políticas de desarrollo. Más allá de la anécdota —que dice mucho del funcionamiento de un Ministerio más preocupado por presumir de superávit que de cumplir con los compromisos sociales, ambientales o solidarios—, lo más difícil ha sido siempre garantizar la calidad de la AOD. Lo más difícil de sortear para los intereses solidarios ha sido el pacto de hierro entre el Ministerio de Economía y el de Industria (principal actor en los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo —FAD—). Aquí es donde las soluciones que hemos conseguido han funcionado mejor o peor en función del año, en función de la voluntad de cumplir del Gobierno muy ligada a sus márgenes financieros.

LA CALIDAD DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Tan importante como aumentar los recursos de la ayuda es realizar una ayuda eficiente y eficaz para el desarrollo. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y las conferencias internacionales de NN UU han ido estableciendo una serie de acuerdos —suscritos por España y hasta ahora incumplidos— considerados el mínimo aceptable y cuyo cumplimiento supondría una evidente mejora de la PCD de España.

En este contexto, cabe destacar la mejora de la evaluación, con la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, y unas planificaciones sectoriales, geográficas y anuales que han ganado en calidad y orientación de nuestra AOD. A su vez, las contribuciones a organismos internacionales

no financieros ha crecido de forma substancial, lo que ha conllevado que dejaran de tener el peso que tenían las aportaciones a organismos internacionales financieros.

Para que el incremento notable que se ha producido en AOD fuese eficaz, debía ir acompañado de la reforma de los instrumentos de gestión, desde la reforma de la AECI hasta el mejor control de la cancelación de deuda o de la participación en los marcos multilaterales. Por falta de instrumentos de gestión ha habido finalmente un sobrepeso de lo multilateral, sin que hayan existido marcos de seguimiento de las aportaciones a los órganos multilaterales. A esto hay que sumar que el principal instrumento de la AOD española se haya centrado en las operaciones de cancelación de deuda. El crecimiento de la AOD se ha basado en el multilateralismo y la deuda, y desafortunadamente no a partir de una mayor gestión de la Agencia.

El peso que aún tiene el FAD hace que en nuestra AOD bilateral aparezcan países que no son prioritarios, como por ejemplo China, que pese a haber perdido peso respecto a la etapa hasta 2004, continúa ocupando un papel destacado. Una AOD que tiene mucho de comercial y que, por otro lado, nadie reclama que se realice a condición del respeto a los derechos humanos, sociales o ambientales de la población china.

LA REFORMA DE LOS INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN

Ya sea por inercias difíciles de superar o por falta de voluntad política, durante esta legislatura no se han reformado los instrumentos para poder llevar a cabo una política coherente en materia de desarrollo. Todo indica que acabaremos la legislatura con esta asignatura pendiente.

En cuanto a la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), nos encontramos con tres problemas fundamentales: los dos primeros problemas se centran en la falta de personal especializado agravada por el aumento de competen-

cias. La agencia española es la única institución europea de este tipo —agencia de cooperación para el desarrollo— entre cuyas competencias está la promoción cultural de España en el exterior. El tercer problema es que los mecanismos de consulta —tanto a la sociedad civil como a las Comunidades Autónomas— son escasos. Fruto de esas carencias, la AECI no se ha situado en el centro de la cooperación para el desarrollo español.

Para mejorar, habría que romper la estructura exclusivamente geográfica. La organización debería centrarse en sectores verticales con diferentes unidades (sectores sociales básicos; educación; infraestructuras y tejido económico; sociedad civil, instituciones y buen gobierno; medio ambiente; prevención de conflictos y apoyo de la paz) y en sectores transversales con otras unidades (erradicación de la pobreza; género; medio ambiente). Sería necesaria una unidad para la relación con Organismos Internacionales y Unión Europea, que se responsabilizase de las actuaciones de España en esas organizaciones internacionales y que las liderase desde un principio de coherencia, algo que hoy por hoy es impensable porque el liderazgo lo tiene el Ministerio de Economía. La AECI debería contar con un proceso de formación continua que permitiese formar de manera especializada a sus trabajadores, y en el temario de oposición deberían constar las políticas de cooperación, para poder establecer un mecanismo más flexible y menos encorsetado a los trabajadores de carrera diplomática.

Del mismo modo que para hacer una tortilla hay que romper algún huevo para conseguir los beneficios de esos cambios implica tener que tomar alguna decisión drástica, superando ciertas resistencias. Cuando en la última negociación presupuestaria poníamos encima de la mesa nuevos recursos, el argumento de turno del guardián de los dineros era la falta de capacidad de gestión. Nos encontramos con un sistema institucional inadecuado que necesita de una reforma profunda y urgente en la gestión de la AOD, ya que incidirá en su calidad y su eficacia. En el mejor de los casos, la ausencia de reformas en el sentido indicado supondrá que el aumento de la AOD tenga que basarse en organismos multilaterales y gestión de la deuda. En el peor de los casos, no tener instrumentos para una gestión apropiada del incremento de la AOD puede acabar suponien-

do la excusa para dejar de incrementar los recursos destinados a cooperación.

Además de reformar la AECI, necesitábamos una política de gestión y generación de deuda coherente con las políticas en materia de cooperación. La Ley sobre gestión de deuda brindaba la oportunidad de crear un marco legal que permitiese al Gobierno, a los actores sociales y a los diferentes grupos parlamentarios establecer una visión real y concreta de la política de gestión de deuda, con controles efectivos y con absoluta transparencia. Pero el texto aprobado hasta el momento ha mostrado cada una de las insuficiencias que ya anunciamos. Los vacíos se mostraron en la comparecencia del Secretario de Estado de Economía, el señor David Vegara, el 12 de marzo de 2007 cuando, en cumplimiento con la ley de gestión de deuda, se presentó el informe sobre el estado de la deuda. Lo que nos enseñaron fue una fotografía general sobre el estado de la deuda con ausencias clamorosas de concreción: faltaba detalle sobre el objeto del contrato, no aparecía ni en los impagos como tampoco aparecían las fechas ni las razones de los mismos. La información era tan genérica que apenas podíamos realizar un análisis sobre la gestión y la generación de deuda en torno a países como Marruecos o China, de modo que el objeto del contrato quedaba resumido en operaciones en torno a la compra de buques o aviones, por ejemplo. Pese a la solicitud reiterada de información que hemos trasladado al Gobierno, nos ha resultado imposible conseguir una información más detallada sobre el objeto del contrato. Por otro lado, debemos señalar que ha habido algún caso en el que el nuevo artículo 5.2. de la Ley de gestión de deuda no se ha cumplido, aunque la gran conquista haya sido la no condicionalidad en la conversión de deuda, que mayoritariamente se viene cumpliendo.

Para gestionar bien la deuda, hay que regular su generación. En España tenemos un instrumento poderosísimo para ello: los créditos FAD y los CESCE. Después de mucho insistir, en la ley se estableció una disposición adicional conforme el Gobierno presentaría una ley de gestión de los FAD en el plazo de un año. Como ya denunciamos en la tramitación de la ley de deuda, eso puede suponer un problema, ya que en el mejor de los casos la ley se aprobaría cuando ya no fuera posible su tramitación, debido a la disolución

de las Cortes por la convocatoria electoral. Si verdaderamente hubiera habido voluntad política por parte del Gobierno, se habría establecido un plazo de tres meses o de seis a lo sumo desde la aprobación de la ley de deuda para presentar la del FAD, incluso se podrían haber incluido en la ley de deuda los artículos en torno a la generación de deuda con el objeto de tener un marco legal plenamente coherente. Nuestro grupo parlamentario presentó una proposición de ley que regulaba los créditos FAD. La simple presentación de dicha proposición de ley demuestra la posibilidad técnica de realizar la ley, la oportunidad para el Gobierno de tramitar la ley sobre créditos FAD a caballo de nuestra proposición y la falta de argumentos que justifiquen por qué no han presentado una ley de FAD y de CESCE. Pese a las pocas novedades que han aparecido en su gestión, el FAD permanece hasta la fecha sin reformas. Aún hoy su uso se orienta a ámbitos como la ayuda humanitaria o los servicios sociales básicos, cosa que lo convierte en un elemento de absoluta distorsión. En el Plan Director 2005-2008 se hablaba ya de su reforma y evaluación, pero lo cierto es que a día de hoy, el proyecto de ley no se ha aprobado, y en caso de que se apruebe se hará a sabiendas de que no va a haber tiempo para su tramitación parlamentaria.

ALGUNOS PUNTOS NEGROS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

El primer punto negro de la política de cooperación española ha sido la asunción discursiva del ministro Moratinos —pero no de la Secretaria de Estado— de las políticas de desarrollo a cambio del control de fronteras por parte de los países del África Subsahariana. Tras la crisis de los cayucos en el verano de 2006, se firmaron varios convenios con países como Mauritania y Senegal en los que a la AOD se la acompañaba de un compromiso para un mejor control de las fronteras y sobre todo para la aceptación de remesas de inmigrantes devueltos a tierras del África continental. De ese modo, lo que tenía que ser una mayor atención en la cooperación española hacia el África Subsahariana, mediante el Plan África, tenía princi-

palmente un ingrediente: políticas de cooperación asociadas a la devolución de inmigrantes.

Paradójicamente, ese mejor control de las fronteras por parte de Marruecos primero, después de Mauritania y finalmente de Senegal, ha hecho que la llegada a Europa sea simplemente más peligrosa. La impermeabilidad absoluta se ha mostrado como un drama humanitario. En términos migratorios las entradas por Canarias —en torno a las 30.000 personas— continúan siendo una anécdota si se las compara con el más de medio millón de personas que entran por las fronteras aéreas o terrestres. En cambio, hemos sido incapaces de diseñar una permeabilidad razonable, que permita que una persona procedente del África Subsahariana tenga un canal legal de entrada.

A esas políticas debemos sumar los acuerdos pesqueros con Marruecos y otros países de la región, porque en ellos se ha ignorado radicalmente lo que estaba pasando en las zonas costeras y pesqueras de la región, y porque se han firmado a expensas exclusivamente de la salida inmediata de las flotas pesqueras españolas.

Un segundo punto negro de la política de cooperación ha sido el papel de España en la que tenía que ser una ley sobre comercio de armas claramente exigente, como exigente ha sido la actitud que han tenido las ONG desde el principio de legislatura. En el 2004 el marco era un fuerte incremento en I+D militar y una política industrial que tendía más a reimpulsar la industria militar que a convertirla. El Gobierno optó por pactar la ley más con el sector industrial armamentístico que con las ONG que habían estado trabajando para aprobar una ley de referencia a escala internacional. Aun así, el panorama es que la legislatura acabe incluso sin ley, y que lo que era una exigencia de la sociedad civil quede en un vacío legal para la industria armamentística.

LAS ASIGNATURAS PENDIENTES

En varias ocasiones se ha intentado abrir el debate y el impulso de las políticas de codesarrollo, asociándolo a las políticas de inmigra-

ción. Las políticas de codesarrollo tienen todo el sentido siempre y cuando se circunscriban a una mejor ordenación de las transferencias de divisas de los inmigrantes hacia sus países de origen. Pero difícilmente estas políticas se circunscriben a esta realidad, y pueden acabar por ser una ordenación de políticas de desarrollo a cambio del control de las fronteras. Por otro lado, unas políticas de AOD basadas en los flujos migratorios podrían acabar suponiendo que las políticas en materia de desarrollo se centrasen en los países que mayor número de inmigrantes aportan a nuestra sociedad, dejando en el olvido a numerosos rincones del planeta.

Éste ha sido un debate que se ha abordado de forma habitual pero que aún no ha dado frutos. En mi opinión, conlleva muchos más riesgos que oportunidades, ya que el debate que se da sobre inmigración tiene un carácter marcadamente electoral que impide que prospere el debate sobre codesarrollo y que podría llevarlo a una concreción en la peor de sus vertientes.

Otro tema pendiente es que no existe coherencia en las políticas españolas de cooperación. Es cierto que la falta de coherencia es compartida con toda la UE, pero eso no puede suponer la excusa para que España no aborde un rol de liderazgo en la redefinición de dichas políticas. Por un lado, con una revisión en profundidad de la Política Agrícola Común que elimine los subsidios a la exportación, que fortalezca las pequeñas y medianas explotaciones, que prime las explotaciones ecológicas con subsidios que no sean a la exportación y se desvinculen de la producción, que se oriente hacia objetivos de desarrollo rural y respeto al medio ambiente, que modifique la política comercial y amplíe las ventajas otorgadas a los Países Menos Adelantados (Iniciativa EBA) al conjunto de PVD. Por otro lado, con una política Comercial Común que no exija la reciprocidad con los países en vías de desarrollo. Finalmente con la reducción de las relaciones comerciales con aquellos países que dedican un importante porcentaje de su presupuesto al gasto militar o no respetan los DD HH.

En ese mismo sentido el papel de España en la OMC debería ser el de alinearse con aquellas voces diferentes que reconocen que el término de soberanía alimentaria conlleva el derecho de los gobiernos a proteger el sector agrario y pesquero, reivindicando el

principio que debe regir los acuerdos sobre agricultura conforme ningún producto podrá ser exportado a precios por debajo de sus costes de producción, eliminando las barreras comerciales a los productos de los países de renta baja y eliminando la progresividad arancelaria para los productos de los países del sur. España debería ser el país del norte capaz de expresar que hay que limitar las posibilidades de protección de los países industrializados en sectores clave para los PVD (textil, agrícola, acero...); debería entender que hay que flexibilizar el sistema de patentes para el comercio Sur-Sur; debería defender con uñas y dientes que el acuerdo sobre servicios no promoverá la privatización de servicios públicos esenciales, como la educación, la salud, la electricidad o la provisión de agua potable; deberían asumir que los acuerdos internacionales sobre propiedad intelectual deben oponerse a todas las patentes sobre la vida; debería impulsar un grupo de trabajo sobre el comercio y los derechos humanos en la OMC que estudie el impacto de las políticas comerciales en los derechos humanos; debería asumir que hay modificar el sistema de toma de decisiones.

Hay un tercer tema pendiente: el uso de los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL). Éste es un instrumento prácticamente nuevo sobre el que se deberá estar muy atento. España es el país de la UE que más incumple con el Protocolo de Kyoto. Las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) se han incrementado desde 1990 —el año base— hasta un 48% cuando el incremento asignado a España era de un 15%. Para cumplir con Kyoto, se comprarán derechos de emisión y también se invertirá en MDL, ya que impulsan una tecnología más limpia en países no desarrollados. La situación española es extrema en el incumplimiento del Protocolo, por lo que habrá que controlar que esos MDL no financien proyectos que desde una perspectiva ambiental y de desarrollo puedan ser discutibles (desde presas hidroeléctricas hasta papeleras que pueden tener una mejor tecnología que la imperante en la región, pero que llevan parejos cultivos intensivos y procesos extremos de deforestación). Tememos que estos MDL puedan acabar siendo los créditos FAD de la nueva década, que se puedan convertir en instrumentos que en vez de ayudar agraven la situación de desarrollo de las sociedades que los reciben. Por eso consideramos necesaria una

legislación sobre los MDL, con marcos de control y participación, con instrumentos de evaluación, y que permita a actores sociales y políticos poder poner el freno cuando contravengan el desarrollo social y ambiental de la sociedad que los recibe.

A modo de conclusión, a pesar de las asignaturas pendientes, en materia de cooperación y desarrollo podemos hacer un balance globalmente positivo de los últimos años. Los cambios en positivo han sido posibles por varios factores. El primer factor ha sido una sociedad civil articulada que ha llenado de contenido no sólo su acción sino también lo que hacíamos los diferentes actores políticos, marcando de cerca la actuación del Gobierno. Sin el papel de la CONGDE, la calidad, las buenas propuestas y las oportunas críticas no hubiesen llegado de la misma manera. Un segundo factor positivo ha sido la acción de una Secretaria de Estado que ha trabajado bien, que ha peleado internamente lo que tenía que batallar y que tenía la experiencia de oposición de cuatro años para saber lo que tenía que hacer. Un tercer factor ha sido la actividad de la comisión de cooperación, cuya insistencia ha impulsado debates, ha mejorado leyes y dado más argumentos a la Secretaria de Estado para convencer a los más incrédulos de su gobierno conforme la cooperación tenía que ser una prioridad.

En una perspectiva de futuro, falta un mayor grado de compromiso, mayores certidumbres de que lo que se está haciendo bien va a continuar y de que se van a afrontar las asignaturas pendientes. Algo tan concreto como el Pacto de Estado contra la Pobreza propuesto por la CONGDE podría dar pie a garantizar que las políticas de desarrollo avancen independientemente de las aritméticas parlamentarias. En el caso de que se materializase ese acuerdo, podría suponer un grado de compromiso mayor, que permitiese atenuar los cambios de gobierno, incluso el paso de mayoría relativas a mayorías absolutas —por lo general más insensibles a las políticas de cooperación—. Por eso el mejor colofón de la legislatura en materia de cooperación y desarrollo sería la concreción y el compromiso de los diferentes actores políticos y sociales en torno a ese Pacto de Estado contra la Pobreza.

11. EL GRAN RETO: LA COHERENCIA

Laia Cañigueral *

Los avances en la filosofía y discursos respecto al ámbito de solidaridad y cooperación han sido significativos en las dos últimas décadas, impulsados por las organizaciones que, a la luz de los resultados de los proyectos implementados, han ido ampliando la perspectiva y redefiniendo las líneas de acción. En este sentido, de la cooperación «de la escuelita y el hospital» que caracterizó los años ochenta hemos pasado a un discurso solidario que cuestiona las estructuras internacionales que crean y perpetúan las desigualdades. Éste ha sido sin duda el gran avance en cooperación. Y es precisamente de aquí de donde se deriva el gran reto: la coherencia entre las políticas públicas y los discursos (de la misma manera que a otro nivel, la ciudadanía también debe hacer un ejercicio de coherencia, por ejemplo, en las prácticas de consumo).

Pese a que a menudo se apunte como el gran reto la consecución del famoso 0,7% por parte de las administraciones públicas, éste no significará nada si no hay una modificación del enfoque y la finalidad de la cooperación. De hecho, a pesar del aumento significativo del número de instituciones, organizaciones, personas y recursos que se destinan a solidaridad y cooperación, las estadísticas indican que la brecha de desigualdad entre los países económicamente más ricos y los países empobrecidos, no sólo se mantiene, sino que aumenta año tras año.

El gran reto de aquellos poderes públicos que creen en la solidaridad y la cooperación es, pues, la coherencia. La coherencia desde todas las áreas de gobierno y, sobre todo, desde los ministerios de

* Portavoz del Grupo Esquerra Republicana (ERC) en la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados.

Economía y de Industria, Comercio y Turismo. Si no es así, si se continúan legitimando e incluso reforzando las injustas estructuras económicas internacionales, los retos parciales como el 0,7%, la Iniciativa 20:20 o los Objetivos de Desarrollo del Milenio no serán más que políticas de escaparate para limpiar conciencias.

A pesar de ello, y teniendo presente cuál es el verdadero reto, nos vemos obligados a hacer planteamientos realistas y a analizar las actuales líneas de cooperación y a proponer medidas para su mejora.

AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

La cooperación española sigue centrándose en los países de renta media y renta media baja, en detrimento de los países de rentas bajas y países menos adelantados (PMA). Esta constatación pone en cuestión los intereses de la cooperación española y señala cuál es su dirección.

En primer lugar porque no está dirigida a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los cuales el Estado español se ha comprometido, y particularmente al cumplimiento del Objetivo 1, que es la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. En este sentido, se encuentra a faltar una acción decidida, sostenible, sostenida y sólidamente planificada en el África Subsahariana, asunto que no ha sido abordado por un Plan África más pensado en frenar las consecuencias de la inmigración que en paliar o erradicar sus causas.

En segundo lugar porque la elección de los países que se priorizan en la práctica siguen respondiendo a los intereses económicos y geoestratégicos del Estado español y sus empresas. Y ello determina, por un lado, la priorización de países donde los intereses comerciales españoles tienen interés en penetrar o consolidarse, y por otro lado, la elección de unos países donde se pueden hacer grandes proyectos que beneficien a grandes empresas españolas, en detrimento de proyectos con menos beneficios económicos para el donante pero destinados a necesidades prioritarias como la erradicación del hambre y la pobreza extrema. En este punto, la coopera-

ción oficial española ha defendido siempre la posibilidad de que empresas españolas puedan beneficiarse de los proyectos de cooperación, pero ello no ha ido acompañado de un debate honesto sobre cómo condiciona esto a la elección de países, proyectos y mecanismos de ayuda, cómo afecta a la dependencia de los países enriquecidos en detrimento de la potenciación de las economías productivas de los países receptores o su región, o cómo afecta a la eficiencia y precio final optando por empresas españolas obviando otros sistemas, como por ejemplo, la licitación internacional.

En tercer lugar, porque la elección de países determina también los mecanismos mediante los cuales se vehicula la ayuda y viceversa. Por ejemplo, la ayuda a países de renta media puede beneficiar la elección de créditos FAD, mientras que este mecanismo estaría más en entredicho respecto a los países más pobres (aunque España los utiliza también en países como Nicaragua). Así, mientras este mecanismo siga computando como AOD, países tan «necesitados» como China o Turquía no sólo continúan siendo importantes receptores de la ayuda, sino que son calificados como «países preferentes».

En cuarto lugar, porque la institución que implementa la ayuda condiciona los proyectos y viceversa. Desde este punto de vista, el Ministerio de Defensa sigue teniendo un peso excesivo, caro e ineficiente dentro de la cooperación española. O en el mismo sentido, habría que cuestionar el papel del Instituto Cervantes, que a menudo responde a una colonización cultural expansionista de la lengua y la cultura española en el mundo. O incluso la eficiencia de unas becas para la formación en el país donante que a menudo, y tal como están enfocadas, benefician la fuga de cerebros de los países empobrecidos.

No obstante, el principal reto en esta línea es la desmilitarización de la ayuda, a favor de una ayuda dirigida por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación e implementada por ONG especializadas. Así, se deben cumplir exhaustivamente los principios de la Buena Donación Humanitaria y las directrices internacionales al respecto, y especialmente, en los sectores sociales básicos (donde el Ministerio de Defensa es responsable de más de una tercera parte del total de los proyectos). Por otro lado, es imprescindible consolidar una estrategia de acción humanitaria, donde se subraye la nece-

sidad de análisis, prevención y seguimiento de los desastres, se agilicen los trámites burocráticos y la disposición de fondos, se establezcan protocolos a distintos niveles que mejoren la eficiencia y que cuenten con la participación imprescindible y protagonista de las ONG especializadas. Todo ello complementado por el establecimiento de unos objetivos de acción humanitaria y de emergencia que tengan enfoque de desarrollo a medio y largo plazo, a la vez que coherente con la actuación diplomática y con la labor de reconciliación y reconstrucción social en los escenarios postconflicto.

En conclusión, el gran reto dentro del ámbito de la Ayuda Oficial al Desarrollo es simplemente hacerla pensando en las necesidades de los países empobrecidos más que en el propio. Y ello quizás retroactivamente con medidas como la gestión de la deuda.

DEUDA EXTERNA

La regulación de la gestión de la deuda externa en la presente legislatura es un avance positivo, ya que esta dependía de la discrecionalidad del gobierno de turno y sin directrices consolidadas a seguir. No obstante, más allá de la propia regulación y de determinados logros en su contenido, queda muy lejos de lo que debería ser una ley de deuda externa progresista y coherente, como reclamaban las organizaciones y personas adheridas a las campañas «¿Quién debe a quién?» o «Deuda externa. Deuda eterna». En primer lugar, porque no va a la raíz de los mecanismos de generación de la deuda y, por tanto, permite su legitimación y perpetuación. En este sentido, sólo existe el compromiso legalmente establecido de regulación de los créditos FAD, pero la ley lejos de cuestionarlos, los legitima y amplía. En segundo lugar, no se distingue entre deuda legítima e ilegítima, y por tanto no se establece la inmediata cancelación de esta, de manera que pueblos empobrecidos se ven obligados a pagar la deuda contraída por gobernantes corruptos en connivencia con los gobernantes de países ricos que permitieron que el dinero destinado al desarrollo de los pueblos sirviera para el enriquecimiento de algunos. En tercer lugar, no se avanza suficientemente en

transparencia ni en la participación de la sociedad civil en la gestión de la deuda. Y finalmente, continúa la primacía del Ministerio de Economía e incluso el de Industria, Turismo y Comercio, en la gestión de la deuda, por encima del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

A pesar de la pérdida de esta oportunidad histórica, debemos seguir reclamando del gobierno —tanto la sociedad civil como la izquierda institucional— una acción decidida que vaya más allá de lo que marca la ley. En este sentido, reivindicamos para un futuro inmediato la condonación de deuda en los siguientes casos y vinculándose especialmente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio: a) deuda ilegítima; b) países altamente empobrecidos o con alto nivel de sobreendeudamiento; c) países con flujos anuales negativos (pagaron más de lo que recibieron en concepto de «ayuda»); d) países con una incidencia del VIH/sida de más del 5% de su población adulta.

CONCLUSIÓN

El presente artículo no ha querido hacer un análisis completo ni exhaustivo sobre la solidaridad y la cooperación que practica el E stado español, ni siquiera sobre la AOD. Simplemente pretendía recoger algunos puntos para el debate y la reflexión, individual y colectiva, respecto a cuál es y cuál debe ser la motivación y finalidad de la cooperación y apuntar algunas líneas para avanzar en un camino de honestidad y coherencia en este ámbito. Los países económicamente más ricos se encuentran instalados en la paradoja de que la competitividad comercial internacional, unilateralmente inexorable si se quiere mantener el estatus mundial, provoca, perpetúa y amplía unas desigualdades que la población y las instituciones internacionales consideran humanamente miserables a la vez que insostenibles en un mundo global que se autoproclama «desarrollado». La exploración de exportar el modelo de «desarrollo» —económico y cultural— de las sociedades más ricas (por la que apuesta, entre otros, el Banco Mundial y el FMI) se ha demostrado ineficaz

para superar estas desigualdades ya que éstas son consecuencia inevitable del sistema competitivo (de la misma manera que hay que poner en cuestión la ética de imponer una visión uniforme del mundo y las relaciones económicas y culturales que niega o relega al ostracismo la riqueza de la diversidad). Ante esta constatación debemos plantearnos una cuestión: ¿la finalidad de la solidaridad y la cooperación es o debe ser paliar las más nefastas consecuencias de este sistema (como el hambre y la miseria) o debe pretender un cambio de las estructuras para crear un mundo más justo? En otras palabras, caridad o justicia. Los partidos conservadores defienden lo primero, los partidos llamados progresistas debemos defender lo segundo.

SEGUNDA PARTE

ALGUNOS TEMAS CENTRALES EN ESTA ETAPA

12. LA REFORMA DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

JUAN PABLO DE LAIGLESIA *

1. POR QUÉ ERA NECESARIA LA REFORMA DE LA AECI

La reforma de la AECI ha sido desde el inicio de la legislatura, desde la concepción misma de la nueva política española de cooperación al desarrollo que el Gobierno ha venido aplicando de forma consistente, un elemento imprescindible e inexcusable para la completa articulación de esa nueva política. Y no por un mero prurito del cambio por el cambio o por un deseo de visualizar también a nivel institucional la envergadura de los cambios introducidos en esa política, sino como resultado por una parte, del análisis de las deficiencias del mecanismo heredado y, por otra, de la necesidad de contar con una Agencia capaz de dar respuesta a los nuevos retos y exigencias consecuencia de la aplicación de la nueva política.

Son, por consiguiente, dos conjuntos de problemas a los que responde la necesaria e ineludible reforma de la AECI:

A. En primer lugar están cuatro problemas serios heredados al comenzar la actual legislatura:

1. El primero y más de fondo, la falta de una tradición y cultura consolidadas y compartidas de cooperación para el desarrollo en las distintas unidades de la Agencia que mantenían todavía su propia cultura, misión, procedimientos y hasta unidades de soporte en compartimentos estancos. Ello era

* Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

la consecuencia directa de una institución que se había ido conformando por la agregación, más que por la fusión, de diversos institutos y unidades con objetivos y tradiciones muy diversas (Instituto de Cultura Hispánica, Instituto Hispano Árabe de Cultura, Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial, Cooperación Técnica Internacional del MAE…) y que no contaban necesariamente entre sus actividades de origen, en muchos casos, con una tradición y cultura consolidadas de cooperación para el desarrollo. Así pues, existía la necesidad de hacer más explícito el objetivo, la misión común, las metas e ilusiones compartidas en favor del desarrollo y la lucha contra la pobreza y contar con una cultura organizativa común de mejora continua que permita lograr resultados más útiles para los beneficiarios de nuestras actuaciones. Aunque se ha avanzado mucho en la creación de esa voluntad común en la AECI actual, todavía queda camino por recorrer.

2. En segundo lugar, la precariedad laboral, falta de motivación e inexistencia de un equipo humano estable en el exterior unidas a la precariedad y falta de motivación en una parte importante del personal en la sede. Era necesario acabar con las indignas condiciones de precariedad padecidas, de forma muy notable por los expatriados y por el personal local y, por otra parte contar con un equipo humano estable y motivado en toda la estructura de la Agencia. Se trata de una situación que deriva de un crecimiento desordenado y falto de planificación y rigor, de una relación de puestos de trabajo inadecuada y muy heterogénea, y de la consiguiente coexistencia de cinco estatutos laborales diferentes: en España, funcionario y laboral fijo; en el exterior, contratos de alta dirección y contratos inadecuados realizados a través de asistencias técnicas o con instituciones locales.
3. La falta de movilidad «dentro-fuera» (de la sede a la red exterior y de esta a los servicios centrales) era otro gravísimo problema para la funcionalidad de la Agencia. En la práctica se condena a la institución a desaprovechar la experiencia acumulada por sus recursos humanos donde más pudie-

sen aportar en cada momento; a sus profesionales en el exterior a no residir nunca en España (con el consiguiente coste personal y profesional) y a sus trabajadores en sede a desconocer el terreno donde se ejecutan las actuaciones de cooperación, con lo que la institución no puede aprovechar de una manera idónea la experiencia acumulada por cada colectivo.

4. Por último, la inadecuación del modelo de gestión económica y financiera, pensado para el control de los desembolsos de las subvenciones en España, pero poco funcional para su seguimiento y evaluación en los países en los que trabaja la AECI que, en muchos casos se encuentran entre los más pobres del mundo. Por otro lado, la AECI necesita de una flexibilidad y agilidad especiales, si se considera la realidad rápidamente cambiante y sometida a frecuentes crisis en no pocos de estos países.

B. Pero a esos problemas heredados se añade, además, la necesidad de dar respuestas a los nuevos y exigentes retos que el Gobierno se ha fijado en materia de cooperación al desarrollo en esta legislatura, recogidos en el Plan Director de la cooperación española en vigor y que por sí mismos harían inexcusable la reforma de la AECI. Se trata de nuevos retos en el ámbito geográfico, ejemplificados por la inclusión de África Subsahariana entre las regiones de mayor prioridad de la cooperación; en el ámbito presupuestario y de capacidad de gestión, ya que en el marco del compromiso de duplicar la AOD en el término de la legislatura, la Agencia ha pasado de gestionar un presupuesto de apenas 300 millones de euros en 2004, a gestionar 760 millones de euros en 2007, a los que hay que añadir 100 millones de microcréditos, con la expectativa razonable de tener que gestionar en el futuro cercano un presupuesto todavía mucho mayor; y en la exigencia de aumentar la calidad y el impacto de la ayuda, lo que se relaciona con los retos derivados de «La declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda» asumidos por nuestra cooperación y la necesidad de trabajar muy coordinadamente con el conjunto de los actores de la cooperación española e internacional.

La reforma de la AECI era, en definitiva, una necesidad inexcusable.

2. PASOS DADOS PARA PREPARAR LA REFORMA

Siendo por tanto la reforma ineludible, e insertándose necesariamente en un horizonte de medio y largo plazo, no podía sin embargo ser coartada o excusa para el aplazamiento de soluciones a los problemas, heredados o emergentes, que afectaban a la buena marcha de la Agencia en un contexto de rápido crecimiento. En particular en lo que afectaba a los derechos de nuestros trabajadores.

Por ello, la primera preocupación fue la de tomar medidas para normalizar la mencionada situación precaria que padecían algunos colectivos del personal de la AECI, una situación que no podía esperar más. Para ello, en 2006 se crearon setenta y nueve nuevos puestos de trabajo en sede y, en el exterior, se abrió una mesa de diálogo con el colectivo de expatriados cuyo resultado fue la creación, también en 2006, de ochenta y tres nuevos puestos de trabajo de «Responsables de Programas de Cooperación» en el exterior que en el momento de escribir estas páginas se están cubriendo. Por otra parte, y en ese mismo marco de concertación, se han creado cien plazas de «Responsables de Proyectos de Cooperación» que serán convocadas este mismo año. La creación de estos puestos sirve para que la Agencia cuente, por primera vez en su historia, con personal estable en su red exterior —las ochenta y tres plazas de directores de programas se cubrirán con contratos laborales fijos— y por otra parte, para normalizar situaciones de contratación inadecuadas que se arrastraban desde hace muchos años.

En segundo lugar, se ha realizado un exhaustivo diagnóstico de la organización y un análisis de sus objetivos, procesos básicos y organización para la reflexión sobre el modelo que mejor se podía adaptar a las exigencias que tiene en esta etapa la cooperación española. Después se elaboró un documento de trabajo que fue utilizado en las reuniones realizadas por parte de la dirección de la AECI con todos los colectivos del personal de la Agencia, tanto en sede

como en el exterior. Entre ellos con la Junta de Personal, los delegados sindicales y el Comité de empresa; los técnicos-país; los técnicos-sectoriales; el personal administrativo y el resto del personal en sede; y los coordinadores y directores de la red exterior de oficinas y centros culturales y de formación. Me interesa resaltar de manera especial el método participativo que hemos seguido para dar cuerpo a esta reflexión y el particular cuidado puesto por el Comisionado para la Reforma en la incorporación de los puntos de vista de todos los colectivos que conformamos la AECI. La reforma, es y debe ser un empeño de todos.

En tercer lugar, en el proceso de elaboración de los borradores del Estatuto y la Memoria para la nueva Agencia se contó con la colaboración activa de la Junta de Personal a través de la creación de un «grupo consultivo» en el que participaron profesionales de la AECI que se ha reunido periódicamente con la dirección de la Agencia y con el Comisionado para la reforma de la AECI. Por supuesto la responsabilidad final del contenido de los documentos propuestos es de la Administración pero la participación ha sido siempre una preocupación satisfecha y el consenso un objetivo.

En cuarto lugar, se han realizado encuentros con otras agencias internacionales de desarrollo para tener en cuenta sus experiencias. Es destacable la organización en Madrid, en noviembre de 2006, de un Seminario Internacional sobre «La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda» que tuvo como objeto reflexionar sobre los desafíos que plantea la aplicación de la «Declaración de París» a las agencias de cooperación. En el seminario participaron las agencias de cooperación europeas más avanzadas y la agencia canadiense.

Por último, se han realizado una serie de actuaciones dirigidas a la preparación del personal de la Agencia para el proceso de cambio. Entre ellas destacan la organización de jornadas para directivos y predirectivos sobre la reforma y el cambio; la realización de un diagnóstico sobre las necesidades formativas específicas del personal de la Agencia, que se utilizará como punto de partida para la elaboración del correspondiente plan de formación y, por otra parte, la organización de una serie de cursos para distintos colectivos del personal que ya se están impartiendo (por ejemplo, sobre las implicaciones de la Declaración de París, el diálogo y la negociación

de políticas o los nuevos instrumentos, como el apoyo sectorial y presupuestario). Destacaré también que, como no podía ser de otra forma, el personal de la AECI concernido participa regularmente en los talleres que organiza el Ministerio de Administraciones Públicas dirigidos al personal de los organismos que se convertirán en agencias estatales sobre distintos temas relacionados con este particular.

Con todos estos pasos, se puede afirmar que la reforma de la Agencia ha sido suficientemente meditada, y será todo lo profunda que necesita en este momento el instrumento más importante de la cooperación española para cumplir con los retos de cantidad y calidad que el Gobierno le ha planteado.

3. LÍNEAS Y OBJETIVOS CENTRALES DE LA REFORMA

Con estos antecedentes nos planteamos ocho principales objetivos para la reforma de la AECI:

1. En primer lugar, como marco general de lo que después sigue, contar con una verdadera Agencia de desarrollo sin que deje de ser un organismo de cooperación, capaz por tanto de gestionar un importante presupuesto propio en proyectos y programas de cooperación y de hacerlo en un marco de diálogo sobre las estrategias de desarrollo con las instituciones locales y otros agentes de desarrollo, españoles (como en los programas de canje de deuda, donde las OTC tienen que colaborar con el Ministerio de Economía y Hacienda proponiendo proyectos a financiar con los fondos contravalor) e internacionales (apoyando los procesos de «apropiación», «armonización» y «alineamiento» que emanan de la «Declaración de París»). Ello incluye también una actuación acorde con la planificación global de la cooperación española que corresponde al MAEC.
2. En segundo lugar, contar con una estructura idónea para enfrentar los nuevos retos geográficos, de gestión presu-

puestaria y de eficacia en sus actuaciones. Ello implica fortalecer funciones que ya lleva a cabo la Agencia pero hasta ahora con soporte institucional muy limitado en las siguientes áreas: i) El área de cooperación con África Subsahariana, para que se pueda cumplir con una zona prioritaria de tanta importancia para la política de cooperación. Esto implica que crearemos un nuevo Departamento de Cooperación con África Subsahariana. ii) La acción humanitaria, de acuerdo a una tendencia consolidada internacionalmente, con la creación de una verdadera Oficina de Acción Humanitaria, con los medios materiales y humanos que precise. iii) El área sectorial, permitiendo así la homologación con otras agencias de desarrollo de nuestro entorno, lo que es crucial para el cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París. iv) Los procesos de soporte, reforzando una Vicesecretaría general que se ha quedado muy limitada para las necesidades de la nueva Agencia en su gestión de personal, económico-financiera y de organización y calidad de los procesos y procedimientos. y v) la dirección (director) de la Agencia, con un gabinete reforzado y capaz de realizar las necesarias funciones de programación, seguimiento y análisis de la calidad de la ayuda, con el fin de que toda la institución cuente con las orientaciones oportunas en estos procesos y mejore así la calidad y el impacto de las intervenciones y, por otra parte, con funciones también reforzadas de comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo.

3. Lograr una estrecha coordinación entre las distintas unidades geográficas y sectoriales de la Agencia y una organización más flexible y funcional. Para reforzar la coordinación y el trabajo en equipo entre las distintas áreas y unidades, se ha pensado en dotar al Director —en el propio texto del Estatuto— de la competencia de crear grupos de trabajo transversales encargados de una tarea determinada, de carácter temporal o permanente, con capacidad de decisión y bajo la responsabilidad de una persona que forme parte del personal directivo de la Agencia.

4. En cuarto lugar, se promoverá y regulará una adecuada movilidad entre la sede y la red externa, como forma ideal de aprovechar la experiencia acumulada por cada persona y colectivo. Para la movilidad «dentro-fuera» se está estudiando con otros ministerios y con los sindicatos la opción de crear plazas de expertos/as en sede que tendrían la consideración de personal laboral fijo con una cláusula de movilidad. Ello permitiría resolver a la vez tres necesidades: reforzar la plantilla de expertos sectoriales (en ámbitos como la salud en países del trópico, género y desarrollo, acción humanitaria…), lograr la conveniente rotación de una parte del personal de la Agencia entre las oficinas en el exterior y la sede y, en tercer lugar, contar con elementos para diseñar la carrera profesional a la que nos obliga la Ley de Agencias.
5. En quinto lugar, queremos atraer a expertos en cooperación, sobre todo funcionarios, pero también profesionales que se hayan formado en otras agencias y organismos (lo que se relaciona con el punto anterior). Se realizará una ampliación de plantilla prudente pero suficiente para ejecutar un presupuesto mucho mayor y responder a los retos de la calidad de la ayuda.
6. Por otra parte, con el ritmo y alcance que el texto del Estatuto deja al Consejo Rector de la Agencia (en el marco de lo que se establezca en el Contrato de Gestión), reforzaremos la red exterior de la AECI y realizaremos un proceso gradual de descentralización de competencias en las oficinas que actúan sobre el terreno.
7. En séptimo lugar, un elemento fundamental de la reforma es contar con una Agencia transparente en la gestión y la rendición de cuentas al ciudadano y que juegue un papel sensibilizador sobre los problemas que plantea la pobreza y el subdesarrollo y el compromiso de las instituciones de la Administración General del Estado en la búsqueda de soluciones. En el Plan Inicial de Actuaciones se ha incluido un objetivo completo (el objetivo 8) donde se recogen actuaciones como mantener un sistema de información perma-

nente sobre todas las acciones de la Agencia que puedan ser de interés para la ciudadanía, dar a conocer los resultados anuales de la Agencia en sus diferentes funciones y competencias o fomentar las relaciones con el ciudadano a través de un sistema de atención directa y personalizada.

8. Por último, la nueva Agencia se dotará de procedimientos que garanticen una buena gestión de los recursos humanos y el rigor en el control de la gestión del presupuesto. En lo primero, a través de la adopción de políticas de personal que aseguren la carrera profesional y de una unidad reforzada capaz de gestionar adecuadamente la complejidad que revisten los distintos regímenes laborales que coexisten en la Agencia; en lo segundo, con procedimientos internos propios y reforzados por el control permanente de la intervención delegada y, por otra parte, por el control externo del Tribunal de Cuentas y el que corresponda a la Comisión de control del Consejo Rector.

En los últimos años se ha ido definiendo con mayor precisión el cometido de la Agencia Española de Cooperación Internacional, la institución central de la Administración General del Estado dedicada a la cooperación al desarrollo. Contamos con una misión clara señalada en el Plan Director de la cooperación española: la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible en los países en desarrollo. Contamos con el mandato legal que recoge la Ley de Agencias Estatales: somos el órgano de fomento, gestión y ejecución de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Y enfrentamos el reto de responder a las nuevas exigencias de una política ambiciosa, acorde con las expectativas de nuestros ciudadanos y de la comunidad internacional donante, que está colocando a España en el grupo de cabeza de la lucha contra la pobreza y por el desarrollo. Con estos mimbres, estamos ante una oportunidad única para construir la Agencia que necesitamos, la Agencia que se requiere para llevar a buen puerto el noble fin que nos da sentido. No vamos a desaprovechar esta oportunidad.

13. AVANCES Y RETOS EN LA POLÍTICA DE DEUDA EXTERNA

ISABEL RIAÑO *

INTRODUCCIÓN

La política española de gestión de deuda ha recibido un importantísimo impulso en los últimos años, con avances más que significativos que han situado a España como uno de los países más activos y comprometidos en la solución de los problemas del sobreendeudamiento en los países más pobres. El compromiso de nuestro país se ha materializado en una política activa y estratégica de la gestión de nuestra deuda externa, colocando a España en la vanguardia internacional, tanto a nivel bilateral como multilateral. En la presente legislatura, España ha comprometido condonaciones de deuda a los países más pobres y altamente endeudados por valor de 1.017,01 millones de euros a los que se suman las cantidades aportadas a las Iniciativas de Condonación de la Deuda Multilateral que ascienden a 985 millones de euros adicionales. De ahí que la participación en este libro sobre avances y retos de la cooperación sea especialmente oportuna. El planteamiento de los retos a los que se enfrenta una política es siempre bienvenido pues permite un análisis a largo plazo, superando por unos momentos las exigencias del trabajo diario y posibilitando un pensamiento estratégico. En todo caso, el análisis de los retos debe hacerse desde el conocimiento de la situación actual y de los progresos realizados, por lo que la primera parte de este artículo se dedicará a esos avances, que deben repasarse sin caer en la autocomplacencia pero sí haciendo justicia a los esfuerzos

* Ministerio de Economía y Hacienda.

realizados y mostrando la capacidad del Gobierno español de adoptar y ejecutar iniciativas de gran calado en esta materia.

LOS AVANCES EN LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE DEUDA EXTERNA

Comencemos por los avances que creo que, en los últimos años, han sido más que significativos. Me centraré exclusivamente en los que considero más importantes, con objeto de no restar protagonismo a la parte esencial de este artículo que es la relativa a los retos. Así, repasaremos la aprobación de la Ley de Deuda, la ampliación de la condonación a los países más pobres y endeudados del mundo (llamados países HIPC), el lanzamiento de iniciativas de conversión de deuda y, finalmente se repasarán las operaciones de mayor contenido financiero.

La Ley 38/2006, de 7 de diciembre, Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa española (en adelante, Ley de Deuda) se aprobó con el importantísimo consenso de todos los grupos parlamentarios y supone un hito normativo en el ámbito de la gestión de la deuda externa, no sólo en España, sino también a nivel comunitario —referente obligado a la hora de valorar el diseño y ejecución de las políticas en España—. Se trata tan solo de la segunda Ley en Europa sobre gestión de deuda externa. El único precedente era la Ley italiana de gestión de deuda del año 2000, si bien esta ley tiene un alcance mucho más restringido, orientada principalmente a los países HIPC y dirigida a dar soporte legal a una condonación adicional a esos países.

La Ley de Deuda española establece, por vez primera, de manera sistemática y con rango legal los principios que deben regir la gestión de la deuda externa, de manera que ésta pasa a estar guiada por unos criterios claramente establecidos. Esos criterios y principios, que venían ya recogidos en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005 se desarrollan y consolidan con rango de Ley y plantean una política de gestión de deuda sólida, solidaria, consistente con el resto de políticas españolas, e integrada en el

marco multilateral. Igualmente, la Ley dedica una atención especial a los principios rectores de la conversión de deuda, reconociendo el papel esencial que este instrumento viene jugando en la política española.

La referencia a la Ley y al Acuerdo de Consejo de Ministros de 2005 enlaza directamente con el segundo gran avance en materia de deuda externa: la condonación adicional a los países HIPC. Es bien sabido que la iniciativa HIPC tiene por objeto la superación de los problemas de sobreendeudamiento de los países más pobres y endeudados a través de fuertes de condonaciones de deuda —las necesarias para restaurar la sostenibilidad de deuda—. Adicionalmente, todos los principales acreedores bilaterales del mundo van más allá y realizan condonaciones voluntarias. En los últimos dos años España ha dado dos grandes pasos en la dirección de aumentar esta condonación voluntaria a los países HIPC. El primer paso fue el ya citado Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005 (por el que se condonaba la deuda FAD contraída entre la fecha de corte de cada país y el 20 de junio de 1999, fecha de la iniciativa HIPC reforzada). Posteriormente, la Ley instaba al gobierno a presentar un Plan para la reestructuración o condonación de toda la deuda (FAD y comercial) anterior al 31 de diciembre de 2003. Este Plan ha sido recientemente aprobado por el Consejo de Ministros (el 13 de julio de 2007) e inmediatamente se ha remitido al Congreso. Dentro de las dos opciones que daba la Ley (condonación o reestructuración de la deuda citada) el Plan opta por la plena condonación.

Con la combinación de ambos esfuerzos (Acuerdo de Consejo de Ministros y Ley) España da un salto cualitativo en su política hacia los países HIPC: se reconoce que el problema del sobreendeudamiento es estructural en estos países, optando por medidas con vocación de definitivas. En total, la condonación bilateral a los países HIPC por España (suponiendo la plena aplicación de la HIPC e incluyendo las aportaciones multilaterales) ascenderá a 2.658 millones de euros.

A esta cifra hay que añadir las condonaciones de deuda multilateral, en el marco de la Iniciativa HIPC a las que se sumó a partir de 2005, la llamada Iniciativa de Condonación de Deuda Multilateral

(MDRI, por sus siglas en inglés), que implica la condonación del 100% de la deuda multilateral de los países HIPC, una vez que éstos lleguen al punto de culminación. En concreto las instituciones participantes en la MDRI son el FMI, el Banco Mundial, y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD). España se sumó inmediatamente a estas iniciativas y ejerció además un liderazgo esencial para que se instrumentara la condonación de la deuda de los países HIPC latinoamericanos con el Banco Interamericano de Desarrollo, condonación que se formalizó a principios del presente año. En total, España se ha comprometido a aportar a estas instituciones multilaterales para la cancelación de la deuda un total de 985,13 millones de euros.

De esta forma, la condonación total de deuda de nuestro país a estos países ascenderá a 3.646 millones de euros.

La condonación bilateral voluntaria y adicional a los países HIPC se aplica vía conversión de deuda (en un 40%) y vía condonación directa (60% restante). La combinación de ambas vías tiene por objeto vincular la condonación lo más directamente posible al impacto sobre el desarrollo así como liberar el mayor número de recursos en países que suelen tener problemas de liquidez.

El tercer avance más destacable se refiere a la sistematización y refuerzo de la política de conversión. La conversión de deuda es un instrumento de enorme potencial para la superación de problemas de sobreendeudamiento y merece un uso estratégico adecuado. De nuevo hay que referirse aquí a la Ley de Deuda —sin olvidar el primer esfuerzo de sistematización del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2005— que recoge los principios que deben regir este instrumento, básicamente, su orientación a la promoción del desarrollo, su uso limitado a los casos de sobreendeudamiento y su consistencia con el marco multilateral.

Esos principios han alumbrado una iniciativa de conversión de deuda globalmente conocida y asociada internacionalmente a España: la Iniciativa de Conversión de Deuda por Educación. Lanzada como iniciativa en septiembre de 2004 por el propio presidente Rodríguez Zapatero es hoy una realidad en funcionamiento. En el marco de esta iniciativa se han firmado ya cinco programas de conversión de deuda con Ecuador, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Perú por importe total de más de 200 millones de euros. Próxima-

mente, está prevista la firma de un programa con Paraguay por valor de 8 millones de euros y la ampliación de los programas vigentes con los países HIPC —en aplicación de las citadas condonaciones adicionales—.

Dentro de estas iniciativas de conversión de deuda cabe señalar un avance cualitativo, a mi entender tan importante como el cuantitativo, y que se concreta en el esfuerzo para articular una estructura de programas que garantice el máximo impacto sobre el desarrollo local. En este sentido los programas lanzados son los llamados «de segunda generación» en los que se han ampliado los actores participantes. Se mantiene al Comité Binacional como órgano decisor pero se crea junto a él a un Comité Técnico que viene jugando un papel fundamental en el funcionamiento diario. Este Comité sirve de ventanilla para la recepción de proyectos y realiza un análisis de los mismos desde el punto de vista técnico, de desarrollo y de encaje en las prioridades locales. En este Comité están representados los Ministerios locales relevantes a efectos de planificación del desarrollo, ONG locales y españolas, y el representante español de la Oficina Técnica y Comercial y el Consejero Económico y Comercial. Aparte de ser un «sello de calidad» para los programas de conversión, el Comité Técnico sirve de instrumento institucional adicional para la coordinación en la cooperación española. Adicionalmente, en algunos de estos programas se cuenta con el apoyo de Instituciones Financieras Internacionales que colaboran en la gestión, aportando su experiencia en la ejecución de proyectos de desarrollo (cabe destacar la colaboración de la Corporación Andina de Fomento —CAF— en Ecuador y del Banco Centroamericano de Integración Económica en el caso de Honduras).

Finalmente, este repaso quedaría incompleto sin una referencia a la importante actividad de recobro de deuda en los casos en los que la situación financiera de los países deudores señalaba esta opción como la más adecuada. En los últimos años varios países han realizado operaciones de pago anticipado de su deuda a los países miembros del Club de París y, dentro de éstos, por supuesto a España. Estos países están aprovechando las buenas condiciones de liquidez en el mercado para realizar una gestión prudente y disciplinada de gestión de deuda. Los prepagos recibidos en los últimos

años han sido los de Rusia, Perú, Brasil, Polonia, Argelia y Macedonia que han permitido recobros totales de más de 1.500 millones de euros. Cabe por otro lado destacar que tal y como se recoge en la Ley de Deuda, 528 millones de estos recobros se han utilizado para la creación del Fondo España-PNUD para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

PRINCIPALES RETOS DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE GESTIÓN DE DEUDA EXTERNA

A la vista de lo expuesto creo que es justo reconocer que la política española de gestión de deuda se ha venido instrumentando, incluso con anterioridad a la aprobación de la Ley de Deuda, a los objetivos finalmente recogidos en la Ley: la vinculación con la política de cooperación y la solidez financiera. Asimismo, en el balance de lo hecho en este ámbito hay que resaltar el carácter proactivo que ha caracterizado las actuaciones sobre deuda en esta legislatura. Actuaciones que han ido mucho más allá de una mera gestión pasiva y de acciones puntuales reactivas (por ejemplo, ante catástrofes naturales) y que han permitido buscar y poner en marcha las oportunidades de acción sistemática, en coherencia con la acción multilateral pero encontrando un nicho específico para la actuación bilateral española.

Y si es de justicia reconocer estos avances, también es necesario apuntar los retos futuros. ¿En qué deben centrarse los esfuerzos futuros para reforzar y mejorar la política de gestión de deuda y hacerla más eficiente para lograr los objetivos que le sirven de guía?

Señalaré algunos campos de acción que considero prioritarios.

Consolidación

Destacábamos antes los avances realizados en muy diversos ámbitos: sistematización, lanzamiento y ejecución de iniciativas, etc. Para que este importante esfuerzo permita recoger todos los frutos espe-

rados es imprescindible que se apuntalen los logros realizados y que se ejecuten adecuadamente todas las iniciativas y programas.

En los últimos tres años se han firmado numerosos programas de conversión, todos acordes con las particularidades exigidas por la idiosincrasia del país receptor —dentro del acomodo a la estructura básica de «segunda generación»— todos con importantes volúmenes de recursos que manejar y todos guiados por el objetivo de dar los mejores resultados posibles en términos de desarrollo. Una vez lanzados estos programas es la hora de recoger sus frutos, lo que implica prestar ahora especial atención a la ejecución de los mismos.

Asimismo, es importante que todo lo avanzado en términos cualitativos se asiente y pase a ser una característica propia de la política española de gestión de deuda. En este sentido la existencia de la Ley de Deuda es una garantía.

Adaptación al futuro

No es posible plantearse los retos futuros haciendo abstracción de cuáles serán las circunstancias en las que habrá de desenvolverse la política de gestión de deuda. Cuáles sean los medios más eficientes para lograr los objetivos propuestos en materia de deuda externa dependerá del contexto futuro de la financiación internacional del desarrollo.

Corresponde por tanto un cierto ejercicio de previsión acerca de ese futuro. De cara al futuro, la tendencia fundamental es el acceso creciente a los mercados financieros privados por parte de la mayor parte de países en desarrollo. Cada vez son menos los países en desarrollo que dependen fundamentalmente de la financiación oficial pública (sea bilateral o multilateral). Esto —que es en sí mismo positivo pues denota una integración creciente de estos países en el sistema financiero internacional, lo cual es síntoma de desarrollo— tiene consecuencias sobre la gestión de deuda.

Por un lado, los acreedores públicos ostentan porcentajes decrecientes de la deuda, por lo que pierden peso en las soluciones de problemas de deuda. Cada vez más frecuentemente el Club de Pa-

rís dejará de ser el acreedor mayoritario que ha sido tradicionalmente. Sin embargo, el principio básico del Club de París —la importancia de la coordinación entre acreedores y deudores— seguirá siendo tan válido como hasta ahora en el futuro. Asistimos a la aparición de nuevos prestamistas internacionales que de momento no se rigen por las reglas que todos aprobamos y cumplimos. Por ello, debemos encontrar la forma de que estos acreedores cada vez más diversos, con naturaleza pública y privada logren coordinarse cuando existan problemas de deuda. Ya hubo un intento en este sentido —el célebre Sovereign Debt Reestructuring Mechanism (SDRM)— liderado por el FMI. Esta opción no cuajó, pero sin duda será necesario encontrar marcos de coordinación que combinen de forma óptima sistematización con flexibilidad.

Por otro lado, estos países pasan a estar mucho más sometidos al escrutinio de los mercados privados con sus ratings y cotizaciones. Por tanto, deben ser enormemente cuidadosos con las señales que emiten a los mismos. Por ejemplo, es conocido que tras el terrible tsunami del año 2004 el Club de París ofreció una moratoria a los países afectados pero solo dos de ellos aceptaron esa oferta. El resto entendió que el alivio que este tratamiento generaría no compensaría la señal equívoca al mercado sobre su capacidad de pago. En esta misma línea, hay casos de países que se han autoexcluido de la iniciativa HIPC por la misma razón. La importancia de estas señales será creciente en el futuro en proporción al aumento de exposición al sector privado. A efectos de gestión de la deuda externa esto implicará una tendencia a dividir a los países en aquellos con acceso a mercados y aquellos que no, de modo que los tratamientos de deuda más puramente públicos se centrarán en los primeros mientras que en el caso de los segundos deberá tenerse muy presente el impacto sobre su rating y la coordinación con los acreedores privados.

Comunicación y transparencia

En línea con nuestros retos de consolidación de los progresos y esfuerzos realizados, entendemos fundamental que éstos sean debida-

mente comunicados de modo que exista un conocimiento preciso de lo que realiza el Estado español en materia de deuda, algo que no siempre ha sido así.

La Ley de Deuda da gran importancia a la transparencia en la gestión de deuda, exigiendo la presentación al Congreso de un informe anual con todos los datos sobre la deuda externa. Asimismo, la Ley prevé una comparecencia anual ante la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo para informar puntualmente acerca de las medidas adoptadas y previstas. El primer informe completo sobre deuda externa se presentó ya en febrero de este año, junto con la preceptiva comparecencia, y continuaremos, como no puede ser de otra manera, atendiendo puntualmente a nuestras obligaciones de información y transparencia.

Focalización

La condonación de deuda es un instrumento peculiar de cooperación que debe dirigirse a los países que la necesitan pero que no puede ser utilizado indiscriminadamente. Se trata de un instrumento extraordinario para países con problemas de sostenibilidad de su nivel de endeudamiento. Por lo tanto, las medidas de deuda externa deben centrarse en los países más pobres y endeudados y, fuera de éstos, a los países de renta media sobreendeudados. Para los países que no cumplan estas características la cooperación española deberá encauzarse a través de otros instrumentos más adecuados dentro del amplio abanico disponible.

Sensibilización

No hay ninguna duda de que la problemática de la deuda externa de los países más pobres es objeto de seguimiento con mucha atención por la sociedad, que lo identifica como uno de los obstáculos externos al desarrollo.

A la vez que se comparte esta preocupación, es tarea también de la Administración española y de la cooperación dar una visión más

amplia de la deuda externa explicando que el endeudamiento —en general y dejando por ahora al margen los problemas de sobreendeudamiento— es un fenómeno normal y positivo para el desarrollo. Por ejemplo, a nivel individual todos comprendemos que las hipotecas son necesarias para acceder a la compra de una vivienda. El mismo razonamiento vale —de nuevo en términos generales— para los países. Una vez contraído un préstamo es necesario que el país receptor responda con responsabilidad. Tras enunciar esta regla general deben venir todos los matices de sobra conocidos: casos de insostenibilidad estructural, máxima prudencia ante el nuevo endeudamiento (y por tanto ante el mantenimiento de déficits). Teniendo muy en cuenta estos matices, es necesario comprender que el pago de la deuda señaliza disciplina y normalidad, lo cual es fundamental para países de renta media, en su proceso de desarrollo y en la señalización que las actuaciones en materia de gestión de deuda lanzan a los mercados internacionales. Es bueno que esta visión sea también conocida por la sociedad que demanda actuaciones frente al problema del subdesarrollo, para que no se asocie indiscriminadamente al todo (la financiación exterior al desarrollo vía préstamos) con la parte (los casos de sobreendeudamiento).

Como ya ha quedado claro el Gobierno español es muy activo en la lucha contra el sobreendeudamiento. Por eso, con la credibilidad que genera ser uno de los países líderes en el tratamiento sistemático del sobreendeudamiento, es fundamental difundir también la importancia que tiene para los países en desarrollo su capacidad de acceso en condiciones de normalidad (que implica disciplina de pago) a los mercados financieros.

Eficiencia de las medidas

Cuando un país realiza un esfuerzo de condonación como el que España está asumiendo hay que garantizar que se cumplen los objetivos perseguidos, a saber, por un lado la superación del sobreendeudamiento y por otro, la canalización de recursos hacia la efectiva promoción del desarrollo. La búsqueda de esta eficiencia casa perfectamente con el uso de los programas de conversión de deuda,

tal y como se viene haciendo. El reto en este sentido es asegurar que la gestión de esa conversión es la óptima para el desarrollo del país beneficiario. En este sentido, la estructura de gestión de estos programas, que parte del establecimiento de prioridades por parte de los países en los que se instrumenta la condonación, nos asegura el alineamiento con sus propias políticas de desarrollo. La evaluación de la ejecución de estos programas y de su impacto sobre el desarrollo debe ser también un elemento fundamental para asegurar una labor eficaz.

Asimismo, la eficiencia se refiere también a la imprescindible condicionalidad que debe acompañar los tratamientos de deuda. La condonación de deuda solo servirá al desarrollo si va acompañada de las políticas adecuadas por parte de los países que la reciben.

Prevención

En un contexto de ausencia de crisis sistémicas como el actual debe aprovecharse para consolidar las posiciones de los países en desarrollo. Se hace por ello evidente la necesidad de completar estas actuaciones «tradicionales» con medidas *ex ante*; es decir, con medidas de prevención del sobreendeudamiento.

Una adecuada prevención permitiría minimizar las crisis de deuda y, en su caso, facilitarían su resolución. El principal actor de la prevención es —como siempre que se habla de desarrollo— el propio país en desarrollo. Sin embargo, existe también un papel para los prestamistas y donantes que deben gestionar con prudencia los instrumentos que seleccionan para la financiación del desarrollo, recurriendo a las donaciones o a los préstamos altamente concesionales para los países con problemas financieros. La otra cara de la prudencia en el acceso a nuevos préstamos es la importancia de mantener la disciplina fiscal interna. En este sentido, la labor realizada conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial mediante los análisis de sostenibilidad de la deuda es fundamental y debe servirnos de guía para asegurar que no se produzcan nuevas crisis de sobreendeudamiento.

CONCLUSIÓN

Debemos sentirnos muy satisfechos de los logros y avances de nuestro país en materia de gestión de la deuda externa. Nos encontramos en la vanguardia de los países desarrollados en materia de condonación de deuda a los países pobres altamente endeudados, con condonaciones voluntarias y adicionales a las acordadas en los marcos multilaterales, con el establecimiento de políticas sistemáticas de gestión, con iniciativas de conversión estructuradas y en las que el país receptor participa de manera muy activa. Hemos sido capaces de dotarnos de un marco legal pionero que orienta estas actuaciones, las sistematiza y clarifica los principios de actuación. En definitiva, los logros realizados son significativos y así debe reconocerse. Pero no podemos caer en la autocomplacencia y somos muy conscientes que estos avances nos imponen nuevos retos para continuar perfeccionando esta política de gestión de deuda. Hemos intentado sistematizar estos retos a lo largo de este artículo: la necesidad de una gestión responsable con los países deudores y con los contribuyentes españoles; la importancia de prevenir el sobreendeudamiento; el trabajo continuo para asegurar la mayor eficiencia posible de los tratamientos concedidos de modo que se optimice su impacto sobre el desarrollo; una labor continuada para seguir avanzando en el campo de la transparencia y comunicación.

Afrontamos todos estos retos con optimismo, satisfechos con lo realizado y con la voluntad de seguir avanzando en la buena dirección.

14. LA COOPERACIÓN MULTILATERAL

Equipo multilateral de la DGPOLDE *

ALGUNAS REFLEXIONES INICIALES

El compromiso multilateral es sin duda una de las áreas en las que la cooperación española ha realizado esfuerzos más significativos desde el comienzo de la actual legislatura. Hace ahora veinte años que nuestra cooperación iniciaba su andadura, lo cual coincidía con la incorporación de España a la Unión Europea. Al entrar en la entonces CE, nuestro país tuvo que dar sus primeros pasos significativos en los ámbitos multilaterales de cooperación sumándose al Acuerdo de Lomé con los países ACP y al Fondo Europeo de Desarrollo. Ese primer impulso que España dio a su política de cooperación multilateral perdió pronto su fuerza, dando pasa a posteriori a etapas de escaso compromiso en este ámbito.

Se pretende en estas páginas dar una visión sintética sobre lo que han sido estos esfuerzos en la política multilateral española en esta legislatura, con el convencimiento de que estamos hablando únicamente de los cimientos de esta política, en la que aún queda mucho por construir. Fruto de este convencimiento, y debido a la importancia que tiene para la cooperación española el espacio multilateral, se está elaborando por primera vez en la cooperación española una *«Estrategia de la cooperación española en la política multilateral»*, que estará a punto de ver la luz cuando este artículo se publique.

---

* Forma el equipo responsable de política UE y multilateral en DGPOLDE: Fernando Fernández-Aguayo, Tamara Zabala, Manuel de la Rocha, Dolores Antón y Rocío Muñoz. Hasta finales de julio de 2007, Dolores Ríos, Juan Frutos, Mikel Iriso y Carlos Lucini también estaban en el equipo. En agosto, los últimos tres mencionados se incorporaron a sus nuevos destinos.

La Ley de Cooperación Española de 1998 identificó el respeto a los compromisos adoptados ante los organismos internacionales como uno de los principios básicos de la política española en materia de ayuda internacional. Además, a lo largo del articulado de la Ley se manifestaba claramente el interés por una participación más activa en los mismos. Sin embargo, tras la publicación de la Ley las aportaciones siguieron en una fase más bien estacionaria y, más allá del cumplimiento estricto de compromisos anteriores, se mantuvo en general una actitud de poco entusiasmo a la hora de abordar los contenidos fundamentales del trabajo de dichos organismos multilaterales.

Como ya se ha repetido a lo largo de este volumen, la política de cooperación que se abordó desde el inicio de esta legislatura tiene cuatro pilares básicos: consenso, incremento de los recursos, mejora de la calidad y apuesta por un multilateralismo activo, estratégico y eficaz. Respecto de este cuarto pilar el Plan Director de Cooperación 2005/2008 menciona claramente los criterios orientativos de la política multilateral, como la necesidad de incrementar las contribuciones a los organismos internacionales de forma selectiva y siguiendo las prioridades sectoriales y geográficas establecidas por el propio plan. Se señala también en el Plan la voluntad de optar por organismos capaces de coordinar eficazmente otros actores y la disposición a facilitar la participación efectiva de la sociedad civil en los procesos de desarrollo. Dar cuenta de lo realizado es también uno de los objetivos de estas páginas.

RAZONES Y OBJETIVOS DE LA APUESTA MULTILATERAL

Para enmarcar las razones que abogan por este compromiso multilateral señalaría las siguientes reflexiones que están en la base de esta decisión, y que con claridad marcaba la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional en su comparecencia ante la Comisión de Desarrollo del Congreso de los Diputados el pasado 28 de junio de 2007.

Actividades que antes eran responsabilidad exclusiva de los Estados han de ser abordadas hoy en día en un contexto de creciente

coordinación y cooperación internacional. Defender la cohesión social como un valor positivo dentro de nuestras fronteras y propugnar, al mismo tiempo, una mayor igualdad y equidad a nivel internacional. Se trata, por tanto —en un mundo de interdependencia— de contribuir a la respuesta de los retos y desafíos globales.

Disponer de un sistema multilateral sólido, eficiente y legitimado es hoy en día requisito imprescindible para afrontar con garantías los problemas que plantea la gobernabilidad del sistema internacional.

Y es a este sistema al que dirigimos nuestros esfuerzos en la cooperación multilateral para gestionar la provisión de los llamados «Bienes Públicos Internacionales», que ofrecen beneficios para todos, como son la justicia internacional, el control del cambio climático, el control de las enfermedades contagiosas, la difusión del conocimiento, la lucha contra el deterioro medioambiental, la investigación en vacunas o en desarrollo agrícola, etc.

Ahora bien, estos Bienes Públicos Internacionales requieren de manera urgente mayor coordinación y cooperación internacional que aseguren su acceso equitativo, lo que significa reducir desigualdades.

Junto a esta primera razón de carácter más amplio, una segunda se refiere al ámbito concreto de la preocupación por el desarrollo. Sin duda de entre todos los retos globales que tenemos, las intolerables estadísticas de la población mundial que vive en condiciones de pobreza son la primera y más importante razón de ser de la política de cooperación multilateral.

Dicho de otro modo, la respuesta a los desafíos del presente no es sólo un mayor multilateralismo, sino también un nuevo multilateralismo, más incluyente, eficaz y democrático, que debe ser construido a través de una acción cooperativa en la que participen gobiernos y ciudadanías.

Desde el inicio de la legislatura los objetivos principales de la política multilateral de desarrollo española se fijaron como el «apoyo a la comunidad internacional en sus esfuerzos para que se cumplan los objetivos de la «Declaración del Milenio». De este compromiso explícito con el sistema internacional se desprenden los objetivos fundamentales de la cooperación multilateral.

Por una parte, España está comprometida en fortalecer el sistema multilateral para que se convierta en un mecanismo más democrático, equitativo y eficaz de generación y distribución de oportunidades de desarrollo. Sólo un sistema sólido y legitimado en ese sentido podrá dar respuesta a los niveles de desigualdad y pobreza existentes. Es por ello por lo que España contribuirá al fortalecimiento de ese sistema, no sólo a través de un mayor respaldo económico, sino también a través de una mayor eficacia con la que nuestro país opera en el sistema multilateral. Ello supone una implicación más activa en la generación de iniciativas políticas, así como en la construcción de alianzas para hacerlas viables.

Por otra parte, la cooperación española apuesta por los instrumentos de gobernabilidad democrática a escala internacional, dado que sólo desde el marco de acción concertada podrá hacerse frente a los nuevos y crecientes desafíos planteados por el proceso de globalización. Para ello y por ello trabajará España: para disponer de instituciones legitimadas, representativas y transparentes, capaces de articular la voluntad colectiva y de rendir cuentas de su proceder ante la ciudadanía.

DESAFÍOS DE ESTA POLÍTICA MULTILATERAL

En este contexto y con los objetivos marcados enfrentamos al inicio de esta legislatura los desafíos más importantes:

En primer lugar, la necesidad de incrementar el compromiso de España con el sistema multilateral de cooperación para el desarrollo. En la medida en que la cooperación española está emplazada a hacer crecer los recursos de la ayuda, debe ampliar también de forma acompasada las contribuciones correspondientes al componente multilateral. Este empeño se ha iniciado ya en los últimos años a través de la creación del Fondo del Milenio España-PNUD (F-ODM).

En segundo lugar, se pretende lograr que este incremento de la ayuda multilateral que se sugiere vaya acompañado de un cierto reequilibrio en la presencia española en los diversos ámbitos del siste-

ma multilateral. A este respecto, sobresale como rasgo estructural el bajo peso que las contribuciones al Sistema de Naciones Unidas tiene en el seno de la cooperación multilateral española. Por ello, el impulso de la cooperación multilateral debe centrarse tanto en los Fondos Concesionales de Desarrollo de los Bancos Multilaterales como, muy especialmente, en las instituciones del Sistema de Naciones Unidas: un proceso que se ha iniciado ya con el F-ODM. De igual modo, parece necesario el apoyo a las instituciones multilaterales creadas por los propios países en desarrollo como mecanismos de cooperación regional.

En tercer lugar, conocida la heterogénea composición del sistema multilateral, en cuyo seno se encuentran instituciones con mandatos, competencias y niveles de eficacia diversos, se buscará un enfoque selectivo, tratando de que la acción multilateral se integre de forma sólida y coherente en los propósitos de la política española de cooperación para el desarrollo.

En cuarto lugar, dado que las competencias de seguimiento de las instituciones multilaterales descansan en diversas instancias de la Administración General del Estado, se deberán reforzar y dinamizar los mecanismos de coordinación que se han establecido para garantizar la coherencia de la proyección multilateral de la cooperación española. Una tarea tanto más necesaria si se tiene en cuenta que muchos de los organismos en cuestión operan de forma concertada sobre el terreno.

Por último, el incremento de las contribuciones a los organismos internacionales debe ser sólo uno de los aspectos propios de una estrategia multilateral más selectiva y estratégica. Es necesario acompañar esa política de una presencia más activa de la cooperación española en el sistema multilateral a través de la elaboración de propuestas, la generación de alianzas, la puesta en marcha de iniciativas comunes y el impulso por la renovación del sistema multilateral, para que responda a las exigencias de coherencia, responsabilidad y eficacia que se le demanda en el mundo actual.

DESCRIPCIÓN DE LO REALIZADO

Coordinación

Al describir la tarea realizada en estos años de legislatura nuestra primera reflexión quiere subrayar la importancia de la coordinación entre todos aquellos que dentro del propio MAEC o en el resto de los departamentos ministeriales tienen un papel en la política multilateral. De ahí surge la creación en torno a esta Dirección General de Planificación, de dos grupos de carácter informal, para compartir la información y coordinar las acciones y propuestas multilaterales. Uno a nivel intraministerial dentro del propio MAEC que incluye a representantes de la SECI, la AECI, la Secretaría de Estado de Exteriores y la Secretaría de Estado para Iberoamérica. Creo que podríamos reflejar también la opinión de nuestros compañeros del Ministerio cuando en esas mesas que no tienen ningún carácter formal se elabora entre todos y en muchos casos poniendo lo mejor de nuestro conocimiento en lo que ha de ser el cimiento de la exposición de España en su relación con la política multilateral. Este grupo de trabajo realiza una función fundamental de discutir y pactar las acciones y posiciones de España en relación a contribuciones multilaterales, que a posteriori deben ser ratificadas por los Secretarios de Estado. En el mismo sentido y en esta labor de coordinación y de coherencia de políticas, se mantienen periódicamente reuniones interministeriales sobre política multilateral con todos aquellos Ministerios que tienen alguna responsabilidad sobre temas multilaterales.

Marco presupuestario

Al referirnos al marco presupuestario habría que hacer una primera consideración sobre el punto de partida, para de esta forma valorar mejor el esfuerzo realizado. En el presupuesto del año 2004 las cifras de AOD multilateral de la cooperación española estaban en 866 millones de los que la parte más importante estaba en la

contribución al Fondo Europeo de Desarrollo. Esas cifras se han ido incrementando llegando en el año 2006 a la cifra de 1.381 millones, es decir, un crecimiento en tres ejercicios realmente significativo. En el presupuesto del año 2007 la AOD multilateral está prevista que se incremente hasta 2.229 millones de euros (cuadro 1). El análisis más detallado sobre los diferentes organismos aparece en las siguientes secciones de este artículo. Cabe señalar aquí tan sólo que de entre todos los tipos de organismos internacionales, los de NN UU son los que más se han incrementado de manera relativa y absoluta, pasando de representar el 4,5% del total de la AOD multilateral en 2004 al 16,6% en 2006, estando previsto que excedan el 35% en 2007 (véanse cuadro 2 y gráficos 1 y 2 al final del artículo).

CUADRO 1. *Total AOD multilateral prevista para 2007*

Organismo	*Millones de euros*	*Porcentaje*
Aportaciones a la Unión Europea..........	689,3	30,9
Contribuciones a Instituciones Financieras Internacionales	527,05	23,6
Contribuciones a Organismos Internacionales no Financieros	1.013,4	45,4
TOTAL	2.229,75	100,0

FUENTE: SECI.

Prioridades sectoriales y geográficas

En todo este ejercicio se han seguido las *prioridades sectoriales* marcadas por el Plan Director y se ha ido optando por aquellos organismos multilaterales de desarrollo que tuvieran un valor más adecuado para proporcionarlos. Ésta es la razón por la que en el área general de lucha contra la pobreza el socio preferente ha sido el PNUD; o UNICEF en el área de educación; o de haber optado, en el área de salud, por las contribuciones a la OMS, a la iniciativa GAVI de vacunación o al Fondo Mundial contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis. Aquellos organismos vinculados en la lucha con-

tra el hambre, como la FAO, el FIDA o el PMA han sido también atendidos, precisamente por ser los mejor indicados para cumplir con este objetivo fundamental descrito en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En cambio, en los temas de discriminación contra la mujer, España ha impulsado su colaboración con UNIFEM o FNUAP como mejor manera de garantizar este objetivo.

Al final de estas páginas se incluyen algunos gráficos que dan una idea de la evolución de las aportaciones españolas a los organismos multilaterales y una referencia en la página web del Ministerio a lo que han sido las aportaciones a los diferentes organismos en un marco comparado desde el año 2004 hasta el 2007.

Con respecto a las *prioridades geográficas* se ha tratado de mantener un equilibrio, siguiendo así el mandato del Plan Director. No obstante, hay que ser bien conscientes de que, en este momento, los organismos multilaterales de desarrollo tienen una atención preferente hacia las poblaciones más pobres, olvidando en algunos casos el carácter multidimensional de la pobreza y olvidando también ámbitos geográficos —en concreto América Latina y norte de África— en que los datos macroeconómicos sin duda esconden aspectos muy importantes del carácter socioeconómico de estos países. De ahí el intento por parte de España de llevar al ánimo de estos organismos multilaterales una reflexión mucho más sofisticada y compleja de lo que implica la lucha contra la pobreza.

Dicho esto, al abordar las prioridades geográficas España ha intentado, a la vez que hacer aportaciones de aquellos fondos multidonantes de los organismos mencionados, crear, en algunos de ellos, fondos específicos para áreas a las que no acudían con la intensidad con la que en la cooperación española se pensaba debían ser atendidos.

Uno de los aspectos sin duda más importantes en este marco geográfico ha sido también la idea de trabajar con los organismos regionales, en el convencimiento de que tienen, por lo general, programas y marcos de actuación que dan una importante dinamización a las áreas geográficas en las que trabajan. Así la OEA o el Sistema de Integración Centroamericano, o la OEI o la Secretaría General Iberoamericana, NEPAD, CEDEAO o la Unión Africana,

son marcos regionales a los que la cooperación española ha dedicado una atención, que seguirá.

ORGANISMOS DE ACTUACIÓN

Los pilares fundamentales de actuación dentro de esta descripción de lo realizado son, en primer lugar, la Unión Europea, la familia de Naciones Unidas, los organismos financieros multilaterales de desarrollo y los fondos globales e instrumentos innovadores de financiación. Será breve la descripción que en cada uno de estos apartados se realice.

Unión Europea

Con respecto a la Unión Europea la preocupación española por tomar parte activa en la misma pasó por etapas menos comprometidas. En esta legislatura se está intentando darle un mayor impulso, convencidos de que habría que poner una mayor atención en uno de los ámbitos embrionarios de la puesta en práctica de la Declaración de París.

Es en el seno de la Unión Europea en el que se desarrolla la posibilidad de llevar a cabo un volumen financiero muy importante, en un espacio de relación entre actores por destacar, con un conocimiento y muchos años de experiencia probados. Las aportaciones a la Unión Europea representaron en el año 2006, 678,5 millones de euros, un 22,4% del total de la AOD española y un 49,31% de la AOD multilateral. En el período que empiece al hilo de las nuevas perspectivas financieras el compromiso español es, con respecto al Fondo Europeo de Desarrollo —instrumento extrapresupuestario— de un incremento de casi mil millones en relación con el período anterior. Elemento crucial en esta política de cooperación comunitaria fue, sin duda, la elaboración del Consenso Europeo de Desarrollo, en el que España defendió el objetivo de la erradicación de la pobreza, sin que ello implicara dejar de atender necesidades

de desarrollo en países de renta media, fundamentalmente de renta media-baja. En este momento están en marcha muchas iniciativas que irán viendo su plasmación en el terreno y que, sobre todo en los aspectos de complementariedad, división del trabajo y coherencia de políticas, pueden marcar un salto trascendental a la hora de abordar la política de cooperación comunitaria. España ha subrayado ya su interés en estar inmersa en todos estos procesos de reflexión y contribuir como el primero en su puesta en práctica.

Familia de Naciones Unidas - Organizaciones multilaterales de desarrollo

Sin duda, el impulso más importante tanto desde el punto de vista financiero como desde el punto de vista de implicación en el proceso de decisiones está realizándose en torno a organismos multilaterales de desarrollo en los que las contribuciones voluntarias que en el año 2005 no alcanzaban a 18 millones de euros se presentan para el año 2007 en torno a los 135 millones de euros.

Multiplicamos de esta forma por 7 nuestras contribuciones y aspiramos a estar en cada uno de estos organismos como corresponde al peso en solidaridad que España debe tener en el contexto internacional —en torno a la octava o décima posición—.

En este marco, uno de los temas que llevó mayor energía de todo el equipo multilateral fue la apuesta por crear un fondo específico con el PNUD firmado en el año 2006 y que supuso el desembolso de 528 millones de euros a ejecutar en ese año. Este fondo que sin duda llamó mucho la atención tiene dos objetivos fundamentales, uno, apoyar el proceso de reforma de Naciones Unidas, ya que el presupuesto no es un presupuesto asignado al PNUD, sino depositado en el PNUD, con el objetivo de que trabaje con el resto de las Agencias en aquellos temas que se considere pueden tener un carácter más innovador en este momento en la lucha contra la pobreza [1]. Por otra parte, se intentaba también apoyar el propio proceso

[1] En el acuerdo constitutivo se retuvieron todas las áreas sectoriales del Plan Director y en este momento están en marcha ya las cinco primeras ventanillas descritas en ese acuerdo de referencia.

de reforma de Naciones Unidas y para ello se ha asignado una cantidad destinada a la puesta en marcha de los denominados proyectos piloto. España ha decidido apoyar todos estos procesos piloto de reforma.

Con respecto a los *organismos financieros multilaterales de desarrollo,* las instituciones financieras multilaterales ocupan un papel central en la acción internacional para el desarrollo y la eliminación de la pobreza, no sólo a través de los recursos financieros que proporcionan sino también de las capacidades técnicas que son capaces de movilizar.

En los últimos años, España ha reforzado el nivel de su presencia en los organismos financieros. La participación española está generalmente limitada por la cuota en el capital de estas instituciones, aunque España la ha ampliado allí cuando ha sido posible y se ha hecho un esfuerzo muy importante de aumentar nuestras contribuciones a las ventanillas blandas destinadas a los países más pobres (como la Asociación Internacional de Fomento del Grupo Banco Mundial el Fondo Africano de Desarrollo). Además, nuestro país ha respaldado de forma importante muchas de las principales iniciativas lanzadas o gestionadas por estas instituciones financieras (como los fondos globales de los que se habla más adelante) y se ha incorporado recientemente a otras en las que no estaba (como la CAF o el BCIE).

Esta presencia múltiple otorga a España una especial responsabilidad como actor internacional, obligándole a trabajar por mejorar la eficacia del sistema financiero multilateral para que éste se centre no sólo en la reforma y estabilidad económicas, sino también, y de forma principal, en la lucha contra la pobreza.

Finalmente, España ha contribuido y apoyado las iniciativas de los organismos multilaterales financieros para la condonación de las deudas de los países menos adelantados. Las condonaciones realizadas por el gobierno español en el marco de la iniciativa HIPIC promovida por el Banco Mundial y FMI han sido de más de 1.400 millones de euros hasta la fecha, representando alrededor del 3% del coste de la misma. Así mismo el gobierno español ha suscrito y apoyado la iniciativa de reducción de deuda multilateral con el Banco Mundial y Banco Africano de Desarrollo, y ha

promovido la extensión de la iniciativa al Banco Interamericano de Desarrollo.

Fondos globales e instrumentos innovadores de financiación para el desarrollo

Como complemento de la política española de cooperación en el seno de la Unión Europea y de la seguida en torno a los organismos multilaterales de desarrollo, España se ha unido desde el primer momento de su concepción y puesta en marcha, y por una serie de razones, al apoyo a los fondos innovadores.

Se trata de fondos de naturaleza global, de creación relativamente reciente, capaces de movilizar recursos adicionales y con vocación de combatir, con eficacia y a través de una gestión ágil, algunas de las lacras más patentes de la desigualdad internacional, como la falta de salud y de educación, sobre todo en países de menor renta. No buscan, pues, tanto el desembolso inicial para alcanzar formalmente los compromisos financieros de los Estados, cuanto el resultado, el impacto en la reducción efectiva de la pobreza, y ello mediante la generación de un efecto multiplicador. En ellos reside un potencial para proporcionar continuidad en la movilización de los recursos necesarios para mantener los ODM después de 2015.

Entre estos fondos destacan, en el ámbito de la salud, la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (FFIm por sus siglas en inglés) y la Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización (GAVI, por sus siglas en inglés), a que se encuentra vinculada.

La IFFIm busca reducir drásticamente el número de pobres que mueren cada año debido a enfermedades que pueden prevenirse a través de vacunación. La facilidad permite el adelanto de los compromisos de desarrollo, sobre la base de un programa de deuda, a través del cual los estados participantes titulizan los incrementos que vayan a recibir por AOD en los mercados de bonos. La primera emisión de bonos por valor de 1.000 millones US$, el pasado noviembre en Londres, representó un enorme éxito financiero.

España se ha comprometido en esta iniciativa —que se estima podría recaudar 4.000 millones US$ en 10 años— con el equivalente a 240 millones US$ a lo largo de los próximos 20 años.

Es a través de esta facilidad cómo nuestro país ha pasado a formar parte de los donantes de GAVI con el 6% de la financiación total. GAVI es un partenariado público-privado sin parangón, de alcance multidimensional, y cuyo exclusivo objetivo compartido consiste en la mejora de la salud infantil en los países más pobres, y ello a través de la extensión del alcance y de la calidad de la cobertura inmunizadora, en el marco de servicios de salud reforzados.

Se pretende que los países beneficiados desarrollen programas sostenibles que, paulatinamente, se vean integrados en sus presupuestos nacionales dedicados a servicios sanitarios. Más de 40 países ya cuentan con planes plurianuales de inmunización.

Entre los socios de GAVI se incluyen las instituciones y agencias de las Naciones Unidas (UNICEF, OMS, Banco Mundial), organizaciones de la sociedad civil (Asociación Pediátrica Internacional), institutos de salud pública (The Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health), países donantes y ejecutores, la Fundación Bill & Melinda Gates, otros filántropos privados, representantes de la industria de investigación y producción de vacunas, la comunidad financiera y otras entidades cuyo esfuerzo colectivo y conocimiento están realmente permitiendo avances en este ámbito nunca antes vistos.

También en el ámbito de la salud destaca el Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis, conocido como Fondo Global, cuyo objetivo es movilizar recursos adicionales contra estas tres enfermedades y fortalecer la capacidad de los sistemas de salud de los países receptores en este sentido. Se financia gracias a aportaciones voluntarias de los países miembros, así como con aportaciones privadas, y es gestionado financieramente por el Banco Mundial.

En 2005 el Fondo Global obtuvo compromisos por 1.200 millones US$. España viene contribuyendo al Fondo con 65 millones US$ entre 2003-2005, a los que se suman 64 millones US$ en 2006 y un compromiso de 100 millones US$ en 2007. El Fondo también ha recibido aportaciones de Comunidades Autónomas.

En el sector de la educación sobresale la Iniciativa de Vía Rápida o Educación para Todos (FTI-EFA, por sus siglas en inglés). Se trata de una alianza global, establecida en 2002, entre países en desarrollo y países donantes, con el objetivo de ayudar a países de renta baja a lograr la educación primaria universal en 2015. Su secretariado reside en el Banco Mundial y su Comité Directivo incluye la UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial, la Presidencia del G-9, dos agencias bilaterales, un representante de la sociedad civil y otro de un país en desarrollo. España ha apostado también por esta iniciativa, con una contribución de 10 millones de € en 2005, 14 millones de € en 2006 y 13 millones de € en 2007.

Además de éstos, y a pesar de que no se trate de un fondo propiamente dicho, cabe mencionar aquí también los esfuerzos de los miembros de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP) por encontrar instrumentos innovadores de financiación para el desarrollo. Entre sus frutos se encuentra UNITAID, la iniciativa en torno a las remesas o la lucha contra los paraísos fiscales.

UNITAID es la Facilidad Financiera para la Compra de medicamentos pediátricos contra el VIH/sida la tuberculosis y la malaria, lanzada en 2006 y a la que España ha contribuido no ya a través de una tasa de billetes de avión, sino a través de apoyo presupuestario.

La iniciativa en torno a las remesas busca, con el pleno respeto a la naturaleza privada de estos flujos, aprovechar el enorme potencial que las mismas encierran en su contribución al desarrollo. Para ello, se busca —con el impulso de la administración pública y, en ocasiones, en partenariado con el sector privado— poner a disposición de los inmigrantes una serie de facilidades.

En este empeño España está a la cabeza, con un concepto bien articulado en dos partes, que ya viene dando frutos. Por una parte, se trata de medidas para la reducción de costes y la ampliación de la «democracia financiera», muestra de lo cual es la firma, a principios de este año, de dos acuerdos de intenciones entre Administración y el sector financiero. Y, por otra parte, se está impulsando el desarrollo de nuevos mecanismos para vincular organizaciones de inmigrantes e inversión productiva. En este sentido cabe enmarcar la apuesta de España por la Facilidad Financiera para las Remesas en Áreas Rurales del FIDA, a la que contribuye con 2 millones de euros.

La cooperación tampoco cierra los ojos ante fenómenos perversos que detraen, de hecho, enormes recursos al desarrollo. Es el caso del fraude fiscal, que, por mucho que se trate de un problema global, afecta de manera más grave a los países menos adelantados, al detraer a sus gobiernos unos recursos muy necesarios para financiar los servicios e inversiones públicas. Las posibles soluciones a este problema requieren necesariamente acciones colectivas, que están planteándose ya sobre la mesa con creciente intensidad y que España está dispuesta a impulsar.

Seguimiento y evaluación

Por último, en los temas de seguimiento y evaluación —como en el resto de la política bilateral— una de las preocupaciones fundamentales que la cooperación española tiene es todo lo relacionado con la rendición de cuentas y resultados. Efectivamente en el área multilateral esto no resulta igual tan sencillo por una razón: todos los acuerdos firmados con los organismos multilaterales para la creación de fondos y de contribuciones contienen cláusulas específicas de seguimiento, de evaluación y de logro de resultados. Además, España ha solicitado la admisión a la red MOPAN, compuesta por varios Estados donantes, en que ponen en común diversas metodologías de seguimiento y evaluación del rendimiento de organizaciones multilaterales.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este artículo se ha tratado de poner de manifiesto el compromiso de la cooperación española por hacer de la apuesta multilateral una de sus bazas fundamentales. Como se ha explicado, España está haciendo un importantísimo esfuerzo para aumentar su compromiso con el sistema multilateral de desarrollo, para luchar de una manera eficiente contra la pobreza y el deterioro medioambiental y la distribución equitativa y solidaria de la riqueza. Este

compromiso se está plasmando ya, tanto a través de incrementos substanciales de nuestras aportaciones financieras, como mediante una mayor participación y colaboración con los organismos más importantes.

Aunque se ha recorrido un largo camino en poco tiempo, queda mucho más por andar y los retos a los que nos enfrentamos, para crear una política de cooperación multilateral, coherente y eficaz, son enormes. Entre otros, para terminar se apuntan los siguientes:

- Esta apuesta, que está en pleno proceso de construcción, va a implicar una coordinación estrecha entre los distintos ministerios con responsabilidades en el área. Durante dicho proceso habrá que huir de tentaciones fáciles para tratar de conseguir objetivos propios a través de los organismos multilaterales. En este sentido la actitud de los responsables de cooperación es clara: la política multilateral no está enfocada como un instrumento al servicio de metas definidas por la cooperación bilateral, sino como un marco global de actuación, en el que España construye junto al resto de actores internacionales en el logro de objetivos comunes.
- Será fundamental dar cabida a las distintas percepciones y corrientes de la sociedad española. Así, los responsables de la cooperación trataremos de buscar consensos de todos aquellos que, o bien por su reflexión académica o por su papel dentro de la sociedad civil en los ámbitos de desarrollo, tengan algo que aportar en el proceso de consolidación de la política de cooperación multilateral.
- Hay que alejarse del clásico concepto de «visibilidad», que sin duda formaba parte importante de concepciones de otro tiempo en la política de cooperación. Hoy la visibilidad ya no se enfoca como una proliferación de banderas o logotipos, sino que se obtiene por una reputación sólida ganada a base de posturas coherentes e iniciativas adecuadas en los foros multilaterales, que logren hacer de la cooperación una política eficaz para eliminar las desigualdades y luchar contra la pobreza.
- Unida a esta última idea anterior existe la voluntad entre todos los que formamos el sistema de cooperación, tanto de la

administración central, como autonómicas, o locales y cuantos desde otros ámbitos trabajan en cooperación, de mejorar nuestra capacidad para generar propuestas y liderar iniciativas y formar alianzas a nivel internacional, reforzando así el compromiso que anunciamos y subrayamos constantemente. El reforzamiento de estas capacidades deberá ir por supuesto íntimamente acompañado de una mejora en las áreas de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas sobre lo ejecutado en este ámbito.

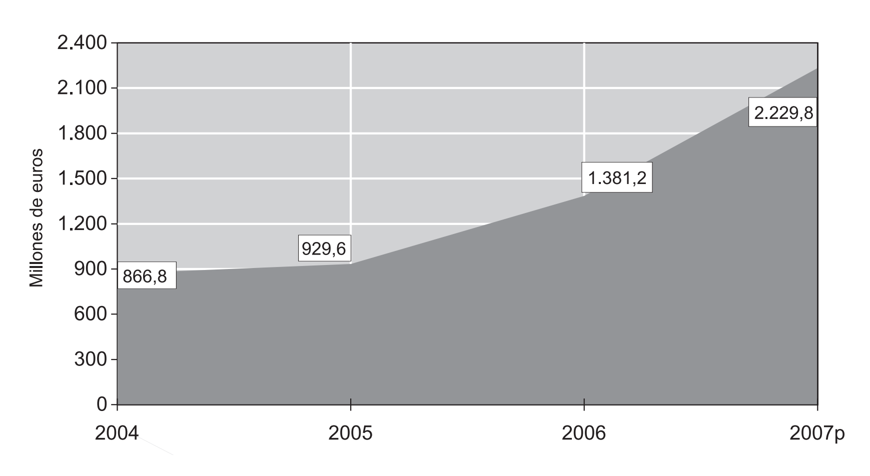
CUADRO 2. *Distribución de la AOD multilateral española por Organismos Internacionales (2004-2006)*

Organismos Internacionales	*2004*		*2005*		*2006*	
	(Mill. €)	*%*	*(Mill. €)*	*%*	*(Mill. €)*	*%*
Organismos de Naciones Unidas	**38,6**	**4,5**	**35,4**	**3,8**	**228**	**16,6**
PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	6	0,7	4,7	0,5	46,4	3,4
UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	2,2	0,3	1,8	0,2	21	1,5
FAO - Org. de las NN UU para la Agricultura y la Alimentación	4,1	0,5	4	0,4	17,6	1,3
ACNUR - Oficina del Alto Comisionado de NN UU para los Refugiados	2,6	0,3	3,6	0,4	14,2	1,0
OMS - Organización Mundial de la Salud	6,3	0,7	5,7	0,6	14	1,0
PMA - Programa Mundial de Alimentos	1,2	0,1	1	0,1	12	0,9
UNDG - Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas	0	0,0	0	0,0	36,1	2,6
UNRWA - Obras Públicas y Socorro de NN UU para Refugiados Palestina	3	0,3	3	0,3	6,2	0,5
UNESCO - Org. de las NNUU para la Educación, la Ciencia y la Cultura	1,6	0,2	1,6	0,2	4,2	0,3
Otras contribuciones al Sistema de las Naciones Unidas	11,6	1,3	10	1,1	56,2	4,1
Unión Europea	**537,5**	**62,0**	**630,6**	**67,8**	**678,5**	**49,5**
CE - Comisión Europea: cooperación internacional para el desarrollo	400,8	46,2	475,3	51,1	517,6	37,7
FED - Fondo Europeo de Desarrollo	136,7	15,8	155,3	16,7	155,9	11,4
BEI - Banco Europeo de Inversiones	0	0,0	0	0,0	5	0,4

Bancos Multilaterales de Desarrollo	**306,1**	**35,3**	**241,6**	**26,0**	**407,2**	**29,7**
Grupo Banco Mundial	153,1	17,7	120,8	13,0	203,6	14,8
BAfD - Banco Africano de Desarrollo	25,3	2,9	42,7	4,6	57,8	4,2
BAsD - Bancio Asiático de Desarrollo	36,1	4,2	40,7	4,4	17	1,2
BCIE - Banco Centroamericano de Integración Económica	0	0,0	8,8	0,9	13,5	1,0
BID - Banco Interamericano de Desarrollo	16,9	1,9	8,4	0,9	11,7	0,9
BERD - Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo	0	0,0	0	0,0	7	0,5
Otras contribuciones a Bancos Regionales y Fondos Especiales	27,3	3,1	21,3	2,3	4	0,3
Fondo Monetario Internacional	**0**	**0,0**	**3,3**	**0,4**	**7,9**	**0,6**
Otras Organizaciones Internacionales	**32,1**	**3,7**	**17,5**	**1,9**	**142,6**	**10,4**
GFATM - Fondo Global Contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria	0	0,0	0	0,0	62	4,5
FMAM - Fondo para el Medio Ambiente Mundial	6,9	0,8	12,5	1,3	19,2	1,4
NEPAD - New Partnership for Africa's Development	0	0,0	0	0,0	10,2	0,7
FTI - Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos	0	0,0	0	0,0	7	0,5
CICR - Comité Internacional de la Cruz Roja	0	0,0	1	0,1	6,6	0,5
SEGIB - Secretaría General Iberoamericana	0	0,0	0	0,0	3,5	0,3
Otras contribuciones multilaterales	21,1	2,4	0,7	0,1	24	1,7
Total AOD multilateral (Mill. euros)	**866,8**	**100,0**	**929,6**	**100,0**	**1.371,70**	**100,0**

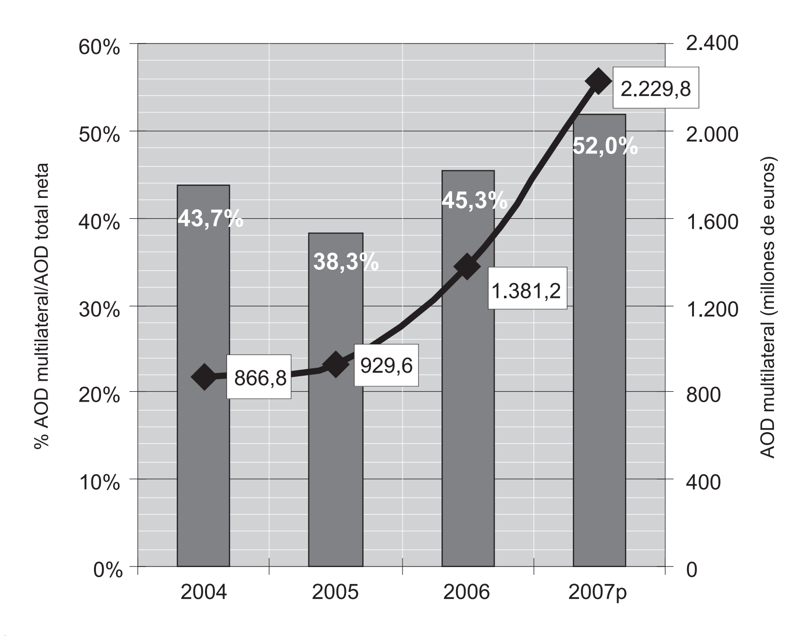
FUENTE: SECI.

GRÁFICO 1. *Evolución del volumen de AOD multilateral española (2004-2007).*



(p) Precisiones.

GRÁFICO 2. *Evolución de la AOD multilateral en relación al total de AOD (2004-2007).*



(p) Precisiones.

15. ¿ES NECESARIO AYUDAR A LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA? *

JOSÉ ANTONIO ALONSO **

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la comunidad internacional ha dado importantes pasos para definir de forma más precisa y concertada su compromiso en la lucha contra la pobreza. A través de la Declaración del Milenio —y de los Objetivos derivados— se ha logrado conformar una agenda que compromete al conjunto de la comunidad internacional. Semejante avance se ha acompañado de un proceso de reformas en el sistema de cooperación para el desarrollo tendente a conseguir una mayor apropiación de la ayuda por parte del receptor y una mayor coordinación, harmonización y alineamiento de las políticas de los donantes. El recurso a las Estrategias de Reducción de la Pobreza *(Poverty Reduction Strategy Papers)* como marco programático para la actuación tanto de los gobiernos locales como de las agencias oficiales de desarrollo constituyó un primer paso en esa dirección. Una orientación que se ha complementado con el recurso a fórmulas más comprometidas y ambiciosas de intervención, como las que definen los enfoques sectoriales amplios (SWAP), y a mecanismos de financiación, como el apoyo presupuestario, que posibilitan una mayor predictibilidad de los recursos y una mayor capacidad directiva en su gestión por parte del país receptor.

Estos importantes cambios en la doctrina de la cooperación para el desarrollo fueron acompañados de un mayor énfasis en la

* Una exposición más detenida, completa y documentada de las posiciones mantenidas en este breve trabajo puede encontrarse en J. A. Alonso (director): *Cooperación con los Países de Renta Media*, Editorial Complutense, Madrid, 2007.

** Catedrático de Economía Aplicada. Director del ICEI. UCM.

necesidad de orientar los recursos de la ayuda, de una manera más focalizada, hacia los sectores sociales y hacia los países donde más agudos son los niveles de pobreza. Se entiende que la limitada eficacia que hasta ahora ha tenido la ayuda es, en parte, consecuencia de su ineficiente asignación. En esa línea se ha pasado a reclamar una mayor atención a aquellas regiones, como África Subsahariana, donde mayores son los niveles de pobreza. Se trata de un propósito enteramente razonable, no sólo por el carácter que la pobreza extrema tiene como radical negación de los derechos de las personas, sino también por la necesidad de lograr avances en los niveles de eficacia de la cooperación internacional.

No obstante, la nueva orientación de la ayuda puede dar lugar a efectos no queridos, si el deseable énfasis en la lucha contra la pobreza diese origen a un abandono del respaldo que la comunidad internacional debe prestar, de manera integral, a los esfuerzos de desarrollo de aquellos países que han superado los umbrales más extremos de pobreza. Este es el caso de ese amplio y heterogéneo grupo de países que tanto el Banco Mundial como el CAD de la OCDE acogen bajo el rótulo genérico de países de renta media.

Como es sabido, el Banco Mundial segrega la comunidad internacional en torno a tres grandes estratos de países (renta baja, medio y alta), que son definidos de acuerdo a su nivel de PIB per cápita respectivo. Tomando los datos de 2005, se definen como de renta baja los países con PIB per cápita inferior a los 905 dólares; de renta media los que están entre ese umbral y los 11.116 dólares; y de renta alta los que superaban esta última cifra. Acorde con esas categorías, pertenecen al colectivo de renta media un total de 96 países (o territorios): es decir, cerca del 60% de los que conforman el mundo en desarrollo. A su vez, el colectivo de renta media lo divide el Banco Mundial en dos subestratos: renta medio-baja (55 países), y renta medio-alta (41 países), de acuerdo con que su PIB per cápita supere o no el umbral de 3.595 dólares. Con ligeros matices que no es del caso explicar aquí, el CAD sigue este mismo criterio a la hora de clasificar a los países potencialmente receptores de ayuda. La pregunta pertinente es, por tanto, ¿debe darse ayuda a este amplio colectivo de renta media o debiéramos centrar nuestros esfuerzos en exclusiva sobre los países más pobres? Detrás de esa pregun-

ta se encuentra otra igualmente relevante: ¿debemos hacer de la ayuda un instrumento de política focalizada en torno a la pobreza o debe ser un sistema integral de apoyo a los esfuerzos de desarrollo de los países?

2. JUSTIFICACIÓN

Si se analiza la evolución más reciente de la ayuda se observa que son diversos los donantes que han decidido reducir su presencia en los países de renta media (entre ellos varios comunitarios), al tiempo que es menor la proporción de la ayuda que, en general, se dirige a este grupo de países. Semejante tendencia comporta un riesgo ya que es posible que, por esta vía, se estén incorporando incentivos perversos en el sistema de cooperación para el desarrollo. Tal sucede si los esforzados logros en materia de desarrollo por parte de un país, que se mantiene en condiciones de vulnerabilidad, lleva aparejado la retirada del respaldo internacional. No puede ser que sólo los deficientes resultados —y no los éxitos— sean compensados por la ayuda internacional, porque ello introduciría un problema de incentivos perversos y de azar moral en el sistema.

De hecho, existen importantes razones que justificarían que la comunidad internacional mantuviese su apoyo, convenientemente graduado, a este grupo de países. Entre los argumentos que se pueden ofrecer para justificar semejante respuesta internacional figuran los cinco siguientes:

i) en primer lugar, porque en estos países reside algo más del 41% de la *población pobre* del mundo, que vive con menos de 2 dólares diarios: de modo que si se quiere erradicar la pobreza, necesariamente deberán obtenerse logros efectivos en materia de desarrollo y de cohesión social en estos países;
ii) en segundo lugar, porque los países de renta media son *altamente vulnerables* a las circunstancias del entorno internacional, siendo objeto de frecuentes regresiones en los nive-

les de bienestar material como consecuencia de shocks externos o de crisis internas: de modo que puede ser necesario el respaldo internacional para consolidar y hacer irreversibles los logros alcanzados;

iii) en tercer lugar, porque la aportación de este colectivo a la *provisión de bienes públicos internacionales* —especialmente, ambientales— es decisiva: lo que justifica que la comunidad internacional apoye los esfuerzos de estos países por proveer este tipo de bienes que a todos, y no sólo a los países implicados, benefician;

iv) en cuarto lugar, porque por el peso que alguno de estos países tiene en su *entorno regional*, su éxito en términos de desarrollo puede tener un efecto inductor de progreso sobre terceros países, otorgando estabilidad al sistema internacional;

v) y, en fin, porque es necesario construir un sistema de cooperación que sea *incentivo-compatible con los propósitos de desarrollo*, evitando los estímulos perversos que se derivarían de una nítida y abrupta frontera de los países que son objeto de apoyo internacional.

Por todo ello parece conveniente mantener el apoyo a los esfuerzos de desarrollo de los países de renta media. No sólo para evitar eventuales regresiones en sus conquistas sociales, sino también para respaldar su progreso y el de su entorno regional y permitir una más estable gobernabilidad del sistema internacional. Al igual que hace la clase media en el seno de una sociedad, la presencia de un colectivo amplio de economías de renta media, con dinámicas sostenidas de progreso, otorga estabilidad y dinamismo al sistema internacional.

Esta posición se contrapone a la de aquellos que pretenden convertir la ayuda en un sistema crecientemente focalizado, que limite su actividad al ámbito asistencial de los países más empobrecidos. Frente a ello, se trata de generar un sistema integral, que acompañe a los países en su senda de desarrollo, modulando la intensidad y adaptando los contenidos de la ayuda a las necesidades específicas de cada etapa de desarrollo. Esta visión justificaría que se otorgase

mayor ayuda a los países más pobres, pero reclamaría, al tiempo, apoyos dosificados y específicos a los países de renta media.

Para que un sistema de este tipo sea coherente, resulta necesario contemplar una cierta implicación de todos los países (no sólo de los hoy donantes) en el sostenimiento de la ayuda internacional a medida en que avanzan en los niveles de desarrollo. Dicho de otro modo, al igual que no debe establecerse una frontera abrupta entre los países susceptibles de recibir ayuda, tampoco cabe establecerla entre quienes contribuyen al sistema de ayuda. Frente a una visión excesivamente dual del sistema, que segrega de forma nítida las funciones de donante y receptor, debiera promoverse la progresiva implicación de los países de renta media en las tareas activas de ayuda, a medida que progresan en su experiencia de desarrollo. Esto comporta su implicación cada vez más activa en una cooperación de tipo Sur-Sur, que debiera ser apoyada por los donantes a través de las diversas formas de cooperación triangular y de apoyo a la cooperación regional.

3. CONTENIDOS

Ahora bien, dado que los problemas de desarrollo de estos países son distintos a los de los países más pobres, otros debieran ser también los objetivos y el *mix* de políticas e instrumentos de cooperación que se pongan en marcha. A este respecto, es necesario hacer una obligada advertencia acerca de la notable *heterogeneidad* que caracteriza al colectivo de renta media: en su seno se encuentran países con muy diversas posibilidades de desarrollo, de tamaños muy diferentes y con logros económicos y sociales igualmente dispares. En consecuencia, no cabe ni trazar un diagnóstico único, ni fundamentar una terapia pretendidamente compartida.

Más allá de esta diversidad, es común a buena parte de los países de renta media haber experimentado en el pasado —y de forma reiterada— episodios de crecimiento acelerado que, sin embargo, no se han traducido, salvo excepciones, en el asentamiento de una senda continuada de progreso. Existen, por tanto, obstáculos que

terminan por bloquear o retardar su dinámica de crecimiento. Aunque los problemas son muy dispares, buena parte de los más compartidos en las economías de renta media parecen gravitar en torno a su debilidad institucional y falta de cohesión social, a la vulnerabilidad de su inserción financiera en los mercados internacionales, y a las dificultades que enfrentan para generar una dinámica sostenida de cambio tecnológico y productivo.

El primero de los problemas aludidos está relacionado con la *falta de consolidación de las instituciones* que están llamadas a articular la voz colectiva. En la medida en que las instituciones son frágiles, es débil la capacidad de gobierno del proceso de desarrollo. El país, por tanto, se encuentra menos equipado para la provisión de los bienes públicos, para la gestión de los conflictos distributivos, para afrontar los shocks externos que pueda padecer la economía o para acometer las tareas de regulación de los mercados y de producción de los servicios del Estado. Una parte de los problemas citados tiene relación con la limitada credibilidad que afecta a las instituciones y que, en ocasiones, hace que los ciudadanos no las consideren como canales adecuados para la representación y la gestión de los problemas colectivos. Una situación que se encuentra alimentada, entre otros factores, por la falta de cohesión social o por el elevado nivel de desigualdad que caracteriza a alguno de los países de renta media. Ambos aspectos, debilidad institucional y baja cohesión social, tienen su reflejo en la fragilidad del pacto fiscal sobre el que se asienta el Estado. Como consecuencia, la presión fiscal es baja, los niveles de evasión elevados y las carencias financieras de los Estados recurrentes. La propia insuficiencia financiera del Estado termina por contribuir a debilitar su legitimidad social.

El segundo tipo de problemas tiene relación con las dificultades que los países de renta media tienen para lograr una *inserción internacional sólida y estable en los mercados financieros internacionales*. Buena parte de los factores que condicionan este proceso se relacionan con los efectos que el sobreendeudamiento tiene sobre unos mercados financieros que son altamente volátiles, en un entorno de mercados nacionales de capital notablemente estrechos. Con relaciones elevadas de deuda sobre el PIB, pasivos nominados en moneda extranjera y, en ocasiones, en títulos de limitado plazo, los paí-

ses se ven sometidos a los vaivenes del mercado. A causa del endeudamiento, los países deben mantener elevados superávit primarios, dejando limitado margen para una gestión autónoma del gasto, lo que reduce de forma considerable las posibilidades para practicar políticas anticíclicas. El entorno financiero internacional acentúa el tono procíclico de la política económica de estos países, que se relaja en los momentos de bonanza, cuando entran capitales, y se contrae cuando los capitales abandonan el país. Este factor se ha visto amplificado como consecuencia de los procesos de liberalización financiera y de desregulación de la cuenta de capital. Atenuar este efecto comporta corregir las asimetrías regulatorias del entorno financiero internacional, dotar a los países de mayores grados de holgura para el diseño de política anticílicas y fortalecer sus mercados financieros nacionales.

El tercer grupo de problemas se vincula con las dificultades que los países encuentran para asentar un proceso de *acumulación de capacidades tecnológicas* que les permita promover un cambio en la composición de su oferta productiva y exportadora, desplazándola hacia actividades de mayor productividad y dinamismo. Los nuevos marcos de regulación del comercio internacional y de la propiedad intelectual han estrechado los márgenes para una política nacional activa de generación de capacidades productivas y de promoción de ventajas competitivas dinámicas. En esas condiciones, una parte de los PRM parecen inclinados a anclar sus ventajas en productos intensivos en recursos naturales o en trabajo no calificado, con limitada capacidad para generar procesos de acumulación de capacidades tecnológicas nacionalmente asentadas. Las deficientes infraestructuras de los países y sus bajos logros educativos y tecnológicos dificultan el tránsito hacia una especialización más dinámica. Ello se traduce, además, en un obstáculo para generar empleo de calidad de manera sostenida. Lo que hace que con frecuencia sean los países de renta media los que en mayor medida nutren los flujos migratorios internacionales.

Pues bien, en torno a estos tres grandes núcleos problemáticos debiera articularse la agenda de desarrollo con los países de renta media. Una agenda obligadamente atenta, sin embargo, a las necesidades y circunstancias propias de cada uno de los países afectados.

4. INSTRUMENTACIÓN

Además de centrar su atención sobre los problemas mencionados, las características específicas de los PRM sugieren que también debe ser distinto el modo de instrumentar la ayuda. Probablemente, para los PRM de más bajo PIB per cápita, el enfoque no debiera diferir del que los donantes practican con los países de bajo ingreso. La previa elaboración de una Estrategia de Reducción de la Pobreza, la apelación más intensiva a enfoques programáticos y sectoriales y el recurso a fórmulas de financiación directa al presupuesto son parte de esa respuesta. No obstante, esa no constituye una opción general que quepa predicar para el conjunto de los PRM. Varias son las razones que justifican este juicio:

- En primer lugar, en buena parte de los PRM, el peso relativo de la ayuda en el PIB y en el total de los recursos públicos es bajo. Esto desaconseja que la ayuda se asocie a la obligada elaboración por parte del receptor de una programación tan comprensiva y ambiciosa como demanda una ERP. Por lo demás, la mayor capacidad técnica e institucional de los PRM hace que los gobiernos se muestren poco propicios a someter sus políticas públicas, de una manera tan integral, al escrutinio de los donantes.
- En segundo lugar, el recursos a los enfoques sectoriales amplios puede ser más una posibilidad que una regla en el caso de los PRM. Entre otras cosas porque los ámbitos de trabajo propios de la cooperación en estos países pueden referirse a estrangulamientos específicos o a carencias precisas de su proceso de desarrollo y no tanto a grandes agregados sectoriales (como educación o salud).
- Por último, tampoco el recurso a la aportación directa al presupuesto parece la vía que tenga que dominar en la instrumentación financiera de la cooperación. Una conclusión que se deriva de la propia dimensión de la ayuda: su peso relativo en el total del presupuesto es suficientemente pequeño como para que no haya ventaja alguna —y puede haber inconve-

nientes— derivados de su integración en el total de los ingresos públicos.

Las observaciones anteriores sugieren la necesidad de adoptar un criterio flexible e innovador en la política de cooperación dirigida a los PRM, seleccionando las modalidades de ayuda y los instrumentos de acuerdo a las condiciones específicas de cada país. El hecho de que no sea exigible en todos los casos la previa elaboración de una Estrategia de Reducción de la Pobreza o que no siempre quepa recurrir a enfoques programáticos amplios (como los SWAP) no debiera llevar a los países a eludir una anticipación programada de sus objetivos de política pública que puedan orientar la ayuda internacional. Esa previa expresión de propósitos podría reforzar el sentido de pertenencia de los procesos de desarrollo, dotaría de marcos de trabajo dilatados a la ayuda y facilitaría que los donantes se disciplinasen en un esfuerzo coordinado.

Son de entera aplicación a la cooperación con los PRM, en todo caso, los principios que el CAD de la OCDE ha venido definiendo como buenas prácticas necesarias para mejorar los niveles de eficacia de la ayuda. Es decir, la *apropiación* de las intervenciones por parte del receptor, el *alineamiento* del donante con los objetivos y con los procedimientos de gestión del país socio, la *armonización* entre los donantes que trabajan en un mismo ámbito, la *gestión por resultados* en materia de cooperación y la *mutua rendición de cuentas*. Todos ellos son principios aplicables al trabajo con los PRM, si se quiere mejorar el impacto de la ayuda.

Adicionalmente a los factores señalados, cabe señalar otras cinco consideraciones que ayuden a enfocar una política de cooperación internacional dirigida a los países de renta media. En concreto:

- En el caso de este grupo de países, el peso de la ayuda sobre el PIB (o el presupuesto) del receptor suele ser bajo, por lo que su eficacia dependerá crucialmente del nivel de apalancamiento que se consiga. Es decir, de la capacidad que tenga la ayuda para constituirse en un factor que estimule la movilización de recursos nacionales o la atracción de otras fuentes de financiación internacional.

- Una buena parte del trabajo a realizar en los países de renta media se mueve en el amplio campo del asesoramiento y la asistencia técnica: el apoyo a la definición de políticas, a la creación y fortalecimiento de instituciones y al intercambio de experiencias. En esta tarea deben aprovecharse al máximo las capacidades nacionales y las experiencias emanadas de los propios países en desarrollo, sin abusar del trasplante de experiencias o del envío de expertos nacionales de los países donantes.
- En el caso de los países de renta media tan importante es la ayuda como otros componentes de la cooperación internacional que no computan como AOD. Por ello, la cooperación con estos países debiera ser el resultado de la acción coordinada del conjunto del gobierno, y no sólo de sus Ministerios de Cooperación, potenciándose la coherencia en las políticas públicas de los donantes.
- Es un rasgo de los países de renta media el tener elevados niveles de desigualdad social. En estos casos puede ser importante que la cooperación internacional complemente su acción directa con los gobiernos con una actividad paralela de fortalecimiento de la sociedad civil y de apoyo a su actividad de interlocución y de demanda social.
- Por último, una parte de los beneficios que los países de renta media pueden obtener de la cooperación internacional deriva del papel que ésta tenga en la modificación de los marcos normativos que regulan las relaciones económicas internacionales y en la reducción de los costes de acceso de los países a los beneficios que brinda el mercado internacional en los ámbitos comercial, tecnológico y financiero.

Adicionalmente, la acción de los donantes debiera estar orientada a implicar de modo activo a los propios PRM, sea individualmente, sea a través de sus instituciones regionales, en la acción de cooperación internacional. Lo que comporta identificar en los propios PRM capacidades e iniciativas que puedan ser útiles a la estrategia de otros países en desarrollo; y promover esquemas para el intercambio de experiencias y para la acción conjunta de los propios

países implicados. A través de esta vía se potencia el sentido de pertenencia de las iniciativas de desarrollo, se acercan éstas a las condiciones de los países afectados y se ponen en marcha acciones de «doble dividendo», en las que ambos países en desarrollo —tanto donante como receptor— acumulan capacidades.

5. ESPAÑA Y LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

Los comentarios anteriores son de especial relevancia para España. No en vano buena parte de la cooperación española se ha dirigido tradicionalmente hacia países de renta media. En concreto, en el quinquenio 2000-2004 a este grupo de países se dirigió cerca del 53% de la ayuda bilateral, una cuota sólo superada por Grecia entre los países miembros del CAD. Dentro de los países de renta media, la principal región receptora ha sido América Latina, que tradicionalmente ha concentrado algo más del 40% de los recursos.

Como es sabido, en estos últimos años se asiste a un cierto basculamiento de la ayuda española hacia los países más pobres de África Subsahariana. Se trata de un cambio deseable, dada la baja cuota de la que se partía. Resultaba totalmente anómalo un sistema de cooperación que apenas tenía presencia en aquellos países de mayores niveles de pobreza a escala internacional. Ahora bien, más allá de este cambio, parece razonable que España mantenga una atención especial hacia los países de renta media. Entre otras cosas porque parte de sus principales socios en el mundo en desarrollo —América Latina y Norte de África— pertenecen a ese estrato de países.

Así pues, por su experiencia acumulada en el pasado y por su definida especialización (presente y futura), España estaba llamada a tener un marcado protagonismo en la definición de una cooperación con los países de renta media. Lo que obligaba, en primer lugar, a justificar adecuadamente la ayuda a estos países; en segundo lugar, a delimitar los contenidos básicos de la acción internacional, a partir de un diagnóstico de sus problemas de desarrollo; y, en tercer lugar, a definir los modos más adecuados de la instrumentación de la cooperación.

Pues bien, España asumió esa responsabilidad, convocando en los días 1 y 2 de marzo de 2007 una Conferencia Internacional sobre este tema: una Conferencia que fue auspiciada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas y en la que participaron cerca de 90 delegaciones de países y de instituciones internacionales. Para esa convocatoria, España encargó un estudio y un documento técnico que permitiese fundamentar los debates de la Conferencia. En la actualidad, España está dando soporte técnico a la II Conferencia sobre Cooperación con los Países de Renta Media que se programa celebrar, los días 3 y 4 de octubre de 2007, en El Salvador, como continuación de la celebrada en Madrid.

En suma, la cooperación española está jugando un papel protagonista a escala internacional en la definición de la doctrina sobre este tema: un protagonismo que no ha tenido, hasta el momento, en otros campos de la cooperación internacional. Si este resultado debe ser juzgado de forma muy positiva, la valoración es más ambigua cuando se refiere a la política que, de forma efectiva, España está realizando con los países de renta media. No es posible afirmar que las recomendaciones que España ha elaborado y difundido como mejores modos de enfocar la cooperación con los países de renta media estén efectivamente orientando las decisiones y la ejecutoria de su propia cooperación. Es posible que exista cierta sintonía entre algunas iniciativas de la cooperación española y la propuesta doctrinal y estratégica que ella misma asumió como propia, pero es más fruto de la coincidencia que resultado de un trabajo conjunto de gestores, analistas y planificadores.

Este deficiente resultado apunta a un problema más general de la cooperación española: su limitada capacidad para integrar la reflexión doctrinal y estratégica en la práctica efectiva y en la gestión diaria de su sistema de cooperación. Como una especie de sistema esquizoide, unos son los que generan pensamiento estratégico y otros son los que ejecutan y gestionan. Y, lamentablemente, las relaciones entre ambos mundos son tenues, cuando no de mutua desconfianza o de compartido desdén.

Es posible que, como el personaje de Molière, la cooperación española esté en los países de renta media hablando en prosa «sin

saberlo». Puede que algunas de sus decisiones sean acertadas, aun cuando no lleven detrás un ejercicio sólido de diagnóstico y fundamentación estratégica. Lo que sugiere que la intuición y la experiencia de los gestores pueden ser tan valiosas como la reflexión analítica y la meditada definición estratégica. Pero todos convendríamos en que el óptimo al que se debiera tender es a que esos tres componentes se alimenten mutuamente, a partir de un trabajo conjunto. Tal es el desafío de la cooperación española.

16. COHERENCIA DE POLÍTICAS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO: DESAFÍOS PENDIENTES

JAIME ATIENZA *
e IGNACIO SOLETO *

La búsqueda de un enfoque integral que abarque el conjunto de políticas que afectan la realidad de los países en desarrollo, más allá de lo estrictamente referido a la ayuda, es uno de los principales retos a los que se enfrenta la comunidad internacional en su conjunto en los años más recientes.

El caso de España no es una excepción, y es únicamente en la actual etapa cuando la cooperación española se ha planteado como meta del Plan Director 2005-2008 «dejar de ser una política de ayuda para convertirse en una política de desarrollo». Podría parecer que nos encontramos ante una fórmula retórica, pero la presentación de ese objetivo es la expresión del inicio de un nuevo camino para la política internacional que se promueve y practica por parte de España. Posiblemente nos encontremos ante el más importante —y también el más complejo— reto que afronta el sistema español para alcanzar una mayor y mejor incidencia en el desarrollo de los países socios de nuestra cooperación.

LA OCDE, LAS NACIONES UNIDAS Y LA UNIÓN EUROPEA

Con frecuencia se alude a la Declaración de París como el marco general que hoy por hoy encamina a los diferentes países donantes

* Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI). Fundación Carolina.

hacia un sistema de ayuda más eficaz, para lo cual son indudablemente necesarios avances en materia de coherencia, pero conviene recordar que los principios rectores de dicha declaración están presentes también en políticas y propuestas de actuación emanadas de otras instancias.

Ya el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en su documento de 1996 *«Shaping the 21st century. The role of development co-operation»* consideraba que la coherencia de políticas había de jugar un papel central a la hora de conseguir una cooperación al desarrollo más eficaz y consecuentemente mejores posibilidades de progreso para el conjunto de países del llamado mundo en desarrollo.

Por su parte las Naciones Unidas recogieron el principio de coherencia de políticas en el marco de sus Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el objetivo octavo, que plantea la necesidad de «promover una asociación mundial para el desarrollo». Bien es cierto que precisamente el objetivo octavo, que atañe a las obligaciones y compromisos de los países industrializados en la promoción del desarrollo global es el que se formuló de la forma más imprecisa, evitando cuantificaciones que sólo podrían justificarse por ser evaluable a través del resultado de los objetivos uno a siete.

En todo caso no resulta demasiado edificante la leve «presión» que dicho objetivo establece sobre los donantes del sistema de ayuda, si bien es cierto que los países donantes han encontrado los mecanismos adecuados para rendir cuentas, en ocasiones de manera exhaustiva, sobre su grado de avance en el octavo objetivo del milenio mediante la realización de informes nacionales de avance. Una práctica que pusieron en marcha los donantes más comprometidos con la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con motivo del quinto aniversario de la declaración del milenio, en el año 2005.

Otra instancia en la que España también se encuentra directamente implicada —y en la que el compromiso por la coherencia de políticas para el desarrollo ocupa un lugar destacado— es la Unión Europea, que introdujo en su día los principios de coherencia, coordinación y complementariedad, planteándose en todo caso la necesaria consistencia del conjunto de las políticas que afectan al mundo en desarrollo con las prioridades de la cooperación.

En todo caso, conviene señalar que pese a declaraciones de intenciones tan explícitas es difícil hablar de donantes que puedan considerarse plenamente «coherentes» al ordenar el conjunto de sus políticas hacia la prioridad del desarrollo. Y no es de extrañar, puesto que las necesidades de los países del Sur pueden en ocasiones chocar con los intereses, comerciales, políticos o estratégicos de los países más industrializados, es decir, de los donantes. Tal vez el ejemplo más claro para retratar la complejidad de plantear la coherencia de políticas desde los países ricos lo encontremos en la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio. Las negociaciones en curso hace ya una década han venido marcadas por un discurso optimista planteando las enormes posibilidades de progreso para los países más pobres, pero en la práctica las dos grandes potencias comerciales, EE UU y la Unión Europea —la misma que predica las «tres C»— no han abandonado posiciones difícilmente justificables si la prioridad es atender a las necesidades de los países en desarrollo. El propio sistema de negociaciones tiene unas exigencias técnicas tales que los países pobres juegan en desventaja.

Así pues, la coherencia de políticas y el desarrollo de los países del Sur como centro de la misma no puede considerarse algo sencillo de conseguir, sino más bien un reto que toca al corazón y a la cartera de los países más industrializados. La medida en que un país opta por anteponer ciertas mejoras para los países del Sur a las potenciales pérdidas a corto plazo de ciertos sectores económicos en su interior es un buen indicador. En ocasiones son posibles los juegos de intereses en que todos ganan, pero no siempre es así.

Por otro lado, es preciso no olvidar que la trascendencia de la cooperación para el desarrollo a la hora de impulsar las necesarias transformaciones políticas, sociales y económicas es limitada, en parte por los reducidos montos de ayuda en comparación con otros flujos financieros (como las remesas o la Inversión Extranjera Directa, que triplican cada una su volumen; o como los ingresos derivados del comercio internacional, aún mayores). Así pues, al hablar de la coherencia de políticas con la cooperación se plantea que, de algún modo, otras políticas de mayor peso y relevancia económica sigan los principios de la cooperación. Una tarea complicada.

EL CASO DE ESPAÑA

En el caso de España no ha habido, tradicionalmente, políticas expresas para perseguir o promover la coherencia de políticas, pese a haberse creado instancias apropiadas para ello tales como las comisiones interministeriales de Cooperación Internacional o del Fondo de Ayuda al Desarrollo. Las diferentes instancias ministeriales implicadas en dichas comisiones han seguido hasta la presente legislatura políticas propias cuyos criterios rara vez eran compartidos, preservándose las respectivas competencias por encima de la búsqueda de acuerdos a favor de proyectos comunes. Menos aún, otorgando prioridad al desarrollo de los países más pobres frente a otros intereses sectoriales propios, más o menos explícitos. Con frecuencia han sido las voces de las ONGD o de sectores académicos identificados por el compromiso por el desarrollo y la búsqueda de la eficacia de la ayuda quienes han puesto la cuestión de la coherencia de políticas sobre la mesa.

Tampoco el Parlamento español ha jugado un papel particularmente activo en materia de promoción de la coherencia de políticas, habiéndose limitado los pasos en ese campo a las comparecencias de secretarios de Estado de los diferentes ministerios implicados en políticas comprendidas en la AOD —debido a la gestión del FAD o a las políticas de tratamiento de la deuda— y a algunas proposiciones puntuales.

AVANCES SIGNIFICATIVOS EN EL ACTUAL PERÍODO: CUATRO HITOS

Si hemos de hablar de una situación de partida con profundas limitaciones estructurales a la hora de abordar la coherencia de políticas, podemos constatar también que en el presente período político se han producido avances significativos. Ello no sitúa a España todavía junto con algunos de los donantes a los que se considera más avanzados en la materia —los llamados *like minded*— pero nos ha

aproximado a esas posiciones de mayor compromiso y coherencia con los proyectos de progreso de los países en desarrollo.

Ya se ha señalado que el primer hito destacable en materia de coherencia es su inclusión como meta en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Más allá de las limitaciones técnicas o estratégicas que puedan achacarse al citado plan, constituye un referente político sobresaliente al incorporar como parte de un todo a las diferentes áreas que actúan en el seno de la cooperación española. Tal vez el próximo Plan Director 2009-2012 pueda ir acompañado de un Libro Blanco sobre la política española de desarrollo para recoger los avances ya habidos y planificar una política en la que la promoción del desarrollo se constituya en objetivo integral de la acción exterior española, primando así la coherencia de políticas.

Un segundo hito en materia de coherencia de políticas ha sido la redacción y edición del informe «Hacia los Objetivos del Milenio: una apuesta coherente en la lucha contra la pobreza. Informe del gobierno español sobre el Objetivo 8», cuyo borrador vio la luz en otoño de 2006 y fue presentado en España por Leire Pajín y Kemal Dervis, Administrador General del PNUD, que destacó el esfuerzo y el salto de calidad de España en materia de rendición de cuentas y de compromiso hacia una creciente coherencia. Tal vez lo más destacable fue el proceso de elaboración del mismo, en el que participaron activamente los ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación —que coordinó las diferentes aportaciones— Economía y Hacienda, Comercio e Industria, Medio Ambiente y Agricultura, Pesca y Alimentación. Se trató por tanto de un esfuerzo colectivo y de articulación de la posición española en diferentes temáticas cruciales para determinar el impacto de las actuaciones pasadas y plantear las posiciones y propuestas presentes y futuras en campos como las negociaciones comerciales, el tratamiento de la deuda externa, la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático y la cantidad y calidad de la ayuda, entre otros apartados. El citado informe además planteó su necesaria continuidad plurianual para seguir rindiendo cuentas a futuro y adelantando las posiciones a adoptarse en ámbitos cruciales para el desarrollo de los países del Sur.

Un tercer hito a considerar es la discusión y posterior aprobación en el Parlamento de la Ley de tratamiento y gestión de la deuda externa, ocurrido en el invierno de 2006 tras un prolongado y rico trámite parlamentario. La propuesta fue a iniciativa del grupo minoritario de Convergencia i Unió, que ya en la legislatura 2000-2004 había planteado una propuesta semejante cuya admisión a trámite fue rechazada por el grupo parlamentario popular, que entonces gozaba de mayoría absoluta. La ley de tratamiento de la deuda externa aprobada en 2006 establece la obligatoria vinculación de las políticas de tratamiento de la deuda a las de cooperación para el desarrollo, y establece mecanismos de información y vigilancia de la tarea del Gobierno en la materia que constituyen un avance significativo. Así, se establece la obligatoriedad de informar anualmente al Congreso de los Diputados, así como al Consejo de Cooperación, instancia clave de la cooperación española como espacio de diálogo, encuentro y concertación entre la administración y diversos sectores sociales tales como las ONGD, la universidad, los sindicatos o la patronal. La aprobación con un respaldo de más del 95% de los votos y sin votos en contra dan la medida de una ley cuyas consecuencias conoceremos tan sólo en los años venideros.

El cuarto hito que merece destacarse es la creación, en el seno del Consejo de Cooperación al desarrollo, de un grupo de trabajo sobre coherencia de políticas con el mandato de elaborar un informe anual sobre coherencia de políticas, ya ejecutado en el ejercicio 2006 y en proceso de preparación para el de 2007. En el informe «El cumplimiento del principio de coherencia de políticas» aprobado en julio de 2006 por el Consejo se incluyeron cuatro secciones, sobre (i) comercio y coherencia de políticas, (ii) deuda externa y desarrollo, (iii) Cumbre del Milenio + 5, la reforma de Naciones Unidas y el fortalecimiento del sistema multilateral: implicaciones para la cooperación española, y (iv) la coherencia entre la ayuda humanitaria y las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior. Para el ejercicio 2007 se están elaborando informes sectoriales de análisis del principio de coherencia de políticas sobre medio ambiente y migraciones y desarrollo.

RETOS PENDIENTES: CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS POLÍTICAS ESPECIALMENTE SENSIBLES

Tal y como ya hemos señalado, conviene evitar una perspectiva ingenua al tratar con la cuestión de la coherencia de políticas para el desarrollo. En ocasiones pueden adoptarse posiciones claras que favorezcan a los países en desarrollo sin apenas coste para los países donantes o sin tener sectores afectados negativamente por dichas políticas. Pero en otros casos, resulta evidente que se producen conflictos de intereses y que la manera en que los mismos se resuelvan tendrá consecuencias significativas, para bien o para mal, para los países en desarrollo. En esta sección repasaremos brevemente algunas de las políticas sectoriales que en el futuro serán o seguirán siendo parte de la agenda política que se juega en el campo de la coherencia para el desarrollo, planteando los factores de controversia y lo que podrían considerarse retos de mejora.

Comercio exterior: la ronda de Doha y las relaciones de la Unión Europea con los países ACP

En el ámbito del comercio exterior resulta obvio que España por sí sola no fija posiciones en el marco de las diferentes instituciones internacionales, pues lo hace de manera conjunta con el resto de estados miembros de la Unión Europea. Así pues, es la posición española en el seno de la propia UE lo que puede analizarse en términos de coherencia de políticas. En este campo el principal factor de controversia continúa siendo la defensa de la actual Política Agraria Común Europea, que tiene efectos nocivos sobre numerosos países en desarrollo productores y exportadores de materias primas. La ronda de Doha se encuentra en un momento difícil en el que no parece claro que se vaya a llegar a acuerdos, y la posición de los dos grandes bloques comerciales, EE UU y la UE, resulta determinante para el resultado final. Un acuerdo que resulte en mejores condiciones para los países en desarrollo pasa, con toda seguridad, por algunas renuncias de las citadas potencias, y de al-

gunos países emergentes, que no parece claro que vayan a producirse, en particular en el ámbito de la protección agraria. Por otra parte, otro ámbito de controversia entre países industrializados y en desarrollo es el de las patentes del conocimiento científico —incluidos los medicamentos esenciales—, un campo en que la coherencia a favor del desarrollo exige excepciones y que se asuman costes por parte de los sectores industriales implicados, en particular el farmacéutico, por el bien de la salud de millones de habitantes del mundo en desarrollo.

Lucha contra el cambio climático

La preocupación internacional por el deterioro ambiental a escala planetaria, el cambio climático, las amenazas a la biodiversidad y la desertificación han puesto el tema en el centro de la agenda española de desarrollo. Como es sabido, los países industrializados son los principales causantes del deterioro ambiental a escala global pero sus daños se reparten a todos los países del planeta. Los problemas asociados a los cambios climáticos afectan de manera más intensa, además, a aquellos países que resultan más vulnerables. Por ello son necesarias políticas muy activas de lucha contra el cambio climático que incluyen el desarrollo de energías limpias y la reducción de emisiones de CO_2, entre otras. Para España, al igual que para otros países altamente contaminantes, constituye un enorme reto el reducir el consumo energético sin afectar la productividad y el crecimiento económico. Es posible, incluso, que la lucha contra el cambio climático exija sacrificios en esas materias cruciales para el bienestar presente, para mejorar las expectativas de un entorno más favorable en el futuro. La tentación de la inacción, al ver que países con graves responsabilidades en materia ambiental como los EE UU han evitado cualquier esfuerzo de control, es grande, pero la coherencia de políticas para el desarrollo obliga a una mirada de más largo aliento en que se afronten estos problemas de manera responsable.

Política pesquera

Si la política agraria resulta un elemento clave en las negociaciones comerciales y en los impactos sociales sobre los países en desarrollo de las actuaciones de los países más industrializados, la política pesquera es también una materia delicada, aunque se encuentra mucho más lejos del foco de la atención pública. La sobreexplotación de los caladeros pesqueros tradicionales hizo que, ya hace años, los países con grandes flotas pesqueras —condición indudable de España— dirigieran su mirada hacia caladeros situados en la proximidad de países en desarrollo. La pesca extensiva en esos territorios marítimos, si bien reporta ingresos muy importantes a la economía española y contribuye a mantener un considerable número de empleos, tiene efectos secundarios. El progresivo agotamiento de los caladeros y la consiguiente reducción de la rentabilidad de la actividad pesquera tradicional supone una merma en los ingresos de millones de familias —y, por cierto, un incentivo añadido a la emigración hacia el mundo rico— así como un riesgo para la alimentación de millones de habitantes del mundo pobre. La búsqueda de una explotación pesquera responsable que no reduzca las posibilidades de ingreso y vida de las poblaciones de los países en desarrollo constituye un gran reto en materia de coherencia, pues tendría a buen seguro efectos sobre el empleo y los ingresos de ciudadanos y empresas españolas.

Políticas migratorias y desarrollo

Las migraciones han pasado a ser uno de los grandes asuntos de la agenda política de nuestros días. Las políticas migratorias de estricto control se han demostrado fallidas y estamos hoy en una nueva fase, que España está liderando, que plantea la necesidad de buscar nuevas fórmulas más abiertas de gestión migratoria y el acompañamiento a las mismas desde las políticas de desarrollo. El apoyo a las políticas públicas migratorias de los países del Sur es una apuesta incipiente de la cooperación española, pero son muchos otros los

temas con impacto de desarrollo en el tratamiento de la cuestión migratoria. Las cuestiones relativas a los derechos humanos de los migrantes ocupan el primer lugar: el tremendo riesgo de ciertos circuitos migratorios, en especial los marítimos, por un lado, y por otro el tratamiento que reciben los migrantes que han de afrontar situaciones de expulsión son asuntos muy delicados y con importantes implicaciones en materia de coherencia. La llamada fuga de cerebros o pérdida de talentos constituye otro ámbito sujeto de controversia que debería ser cuando menos paliado. Por último, la puesta en marcha de estrategias y proyectos de codesarrollo pueden ser una buena forma de apuntalar la coherencia para favorecer el desarrollo a partir del fenómeno migratorio.

La contribución al desarrollo del sector privado y la Responsabilidad Social Empresarial

La contribución al desarrollo de la inversión privada tiene una importancia indudable en el actual momento de la historia. Para España, además nos encontramos en una etapa de relativa novedad en este campo, pues hace sólo dos décadas que se empezó a hablar de la internacionalización de la empresa española, que ha alcanzado cotas significativamente altas, con un nivel de crecimiento sobresaliente en relación con los países de nuestro entorno. La indudable contribución al desarrollo de las empresas españolas que operan en el mundo en desarrollo —sobre todo en América Latina— sin embargo ha venido acompañada de controversias sobre algunas de sus prácticas debidas a actuaciones discutibles desde los intereses de los países en desarrollo o algunos sectores de los mismos. Desde hace una década, la puesta en marcha de estrategias de Responsabilidad Social Empresarial está llamada a paliar los efectos más negativos y a promover, en el ámbito internacional, una relación más respetuosa e integradora de las operaciones de la empresa con el entorno socioeconómico en que operan. Se ha sabido que la llamada «licencia social para operar» no la otorgan las leyes sino la ciudadanía y que sólo se gana con legitimidad y ejemplo de buen gobierno y buenas políticas ambientales, laborales y sociales. Este campo también for-

ma parte de la coherencia de políticas, y la puesta en marcha de alianzas público-privadas para el desarrollo —ya muy avanzadas en los casos alemán o norteamericano— constituye el principal reto compartido para la cooperación y las empresas españolas.

¿CÓMO AVANZAR?

El gobierno debe reiterar su compromiso político con la coherencia de políticas y el MAEC profundizar el diálogo con los diferentes departamentos ministeriales y con las distintas administraciones públicas para sumarles activamente a este compromiso.

Hay que destinar más recursos a la coherencia de políticas. Es necesario reforzar la capacidad de las principales instituciones de la cooperación española —la SECI y la AECI— para analizar las implicaciones para el desarrollo del comercio, las inversiones, las cuestiones ambientales, la deuda,… para que puedan participar con mayor conocimiento de causa en los debates en el seno del Gobierno. Sería conveniente potenciar la realización de estudios e investigaciones que identifiquen los intereses en conflicto, y los impactos sobre el desarrollo de las diferentes políticas.

Deben fortalecerse los mecanismos de coordinación política. Sería importante reforzar el trabajo sobre coherencia en las comisiones interministeriales e institucionalizar los grupos de trabajo informales que ahora funcionan para, en su seno, consensuar las posiciones españolas en las negociaciones internacionales y ante los intereses afectados. Para ello, es imprescindible identificar y acotar lo más posible los temas sensibles y diseñar estrategias paliativas que permitan resarcir a los sectores perjudicados: pasar de una «política de ayudas a una política de desarrollo» implica invertir en nuestro país en la reconversión de aquellos sectores protegidos y/o subvencionados que están perjudicando, injustamente, el desarrollo de otros pueblos.

Por último, es imprescindible informar a la opinión pública y buscar la complicidad de la sociedad civil organizada. Sin este apoyo no será posible avanzar en la coherencia de políticas.

TERCERA PARTE

LOS RETOS SECTORIALES

17. CULTURA ES DESARROLLO

ALFONS MARTINELL*

En los últimos años las reflexiones sobre la cooperación al desarrollo están experimentado un gran cambio debido a las repercusiones de nuevas dinámicas y situaciones de una realidad cada vez más globalizada y las consecuencias sobre las evoluciones en el propio concepto de desarrollo. A esto se une la constatación del incumplimiento de ciertas proyecciones y perspectivas sobre la forma de conseguir la erradicación de la pobreza, todo ello debido a grandes dificultades (políticas, económicas, sociales y culturales), que han incidido en un cierto balance negativo a pesar de los evidentes avances.

Estas circunstancias y los datos disponibles han generado un proceso de crítica, análisis y estudio sobre este contexto por parte de los diferentes actores multilaterales, nacionales y las propias organizaciones civiles que actúan en este campo. En este contexto la comunidad internacional ha buscado acuerdos [1] para afrontar este desafío, ante la evidencia de la necesidad de encontrar nuevas líneas de acción más eficientes para las políticas de desarrollo.

La concepción predominante de considerar el desarrollo como crecimiento económico, a pesar de su gran importancia, ha evidenciado sus límites como único camino para unas dinámicas más complejas que requieren visiones más amplias; como la defensa de los derechos humanos, la integración del concepto de Desarrollo Humano, el análisis de las necesidades humanas, el apoyo a la gober-

* Agencia Española de Cooperación Internacional.

[1] Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo. Naciones Unidas. Monterrey, México, 2002; Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Foro de Alto Nivel (2005), entre otros.

nanza o aspectos más específicos en el ámbito de la igualdad de género o la sostenibilidad ambiental, donde se exige una mayor definición del factor cultural al desarrollo que a continuación presentaremos.

En este entorno diferentes reflexiones [2] influyen en el proceso de redacción del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 que incorpora una línea estratégica de cultura y desarrollo, paralelo con la tendencia en otros países europeos [3], pero a partir de los antecedentes españoles en este campo principalmente de América Latina y el Magreb que carecían de una definición programática clara de su inserción en la política de cooperación al desarrollo.

Plantear un campo de acción en la relación entre cultura y desarrollo concreta un campo de conceptualización con un largo recorrido en diferentes instancias, a pesar del poco peso político que aún tiene a nivel internacional en los contenidos de las políticas al desarrollo. Proponer la cultura como factor de desarrollo resitúa un largo proceso, excesivamente cargado de políticas declarativas y buenas intenciones, en clave de decidir políticas activas a partir de la programación especializada [4] y su puesta en marcha en proyectos operativos. Con especial énfasis en las recomendaciones de la Declaración de París [5] sobre compromisos para una mayor eficacia de la cooperación al desarrollo y la movilización de la campaña de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para incorporar a amplios actores sociales, entre ellos el sector cultural, a participar en la meta de la comunidad internacional en la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible [6].

---

[2] Unesco, PNUD, etc.

[3] Suiza, Noruega, Suecia, etc.

[4] Véase *Estrategia Sectorial de Cultura y Desarrollo*. SECI. DGPOLDE (2007).

[5] Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Foro de Alto Nivel (2005).

[6] «Incorporar la cultura como elemento estratégico a las políticas de desarrollo nacionales e internacionales, así como a la cooperación internacional para el desarrollo, teniendo en cuenta asimismo la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000), con su especial hincapié en la erradicación de la pobreza». Preámbulo de la «Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales», UNESCO (2005).

Simultáneamente a estos procesos en las políticas de desarrollo, los estudios culturales avanzan desde las posiciones más teóricas y disciplinares a estudios más aplicados y especializados de acuerdo con los nuevos horizontes de una realidad cultural cambiante, y muy influenciada por la creciente importancia de los procesos culturales productivos, la globalización y los impactos económicos de sus efectos. Los mismos agentes culturales adquieren constancia de la importancia del sector cultural en las sociedades contemporáneas, y son más sensibles a los valores de la solidaridad y a los intercambios con otras culturas. Un proceso que conlleva la asimilación a una concepción amplia de la cultura más allá de las artes, sin olvidarlas, y más próxima a los procesos sociales que se están produciendo en nuestras realidades, principalmente en países en desarrollo.

Por lo cual en estos últimos años asistimos a unos transcursos que conllevan mayor confluencia por la operatividad de la cultura y la apertura de la cooperación al desarrollo a otros ámbitos que habían quedado relegados.

En este marco de acción podemos iniciar nuestro análisis y contribución sobre las posibles aportaciones de la cultura al desarrollo desde cuatro grandes dimensiones:

1) *La cultura como valor simbólico y como expresión de unas identidades* y una forma de vida tiene un valor importante para el desarrollo. «La cultura puede considerarse como el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o grupo social. Ella engloba además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias»[7]. Por lo cual es la forma que una sociedad se expresa y sitúa su vida cultural en una sociedad globalizada, buscando el respeto a sus particularidades y a la diversidad a partir de los principios que podemos encontrar en diferentes declaraciones de la comunidad internacional[8].

[7] Mundiacult, UNESCO, México, 1982.

[8] Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales. UNESCO, octubre de 2005. Ratificada por más de 60 países.

«Las políticas que reconocen las identidades culturales y favorecen la diversidad no originan fragmentación, conflictos, prácticas autoritarias ni reducen el ritmo del desarrollo. Tales políticas son viables y necesarias, puesto que lo que suele provocar tensiones es la eliminación de los grupos que se identifican culturalmente» [9] en este sentido todos los procesos que generen la recuperación y mantenimiento de las identidades culturales «abiertas e interactivas» [10] y el contacto e intercambio con otras, a partir del respeto a la libertad cultural son factores fundamentales para la configuración y construcción de condiciones al desarrollo aunque difíciles de apreciar y objetivar pero que existen como sustrato para la creación de dinámicas sociales positivas.

2) *La cultura como generadora de «valores intangibles» al desarrollo,* con gran impacto en muchas dimensiones de la vida social. En este sentido podríamos analizar las plusvalías que aporta la cultura como factor de representación política y construcción de ciudadanía. Facilitando la configuración de procesos de cohesión social y gobernanza como factor determinante en los procesos de desarrollo, así como la dignidad de asumir un protagonismo en la lucha contra la pobreza y la búsqueda del bienestar común a partir de las formas de una comunidad cultural, por ejemplo a través de manifestaciones populares en las fiestas y tradiciones, la vivencia de recuperación del espacio público, la convivencia con la

---

9 PNUD (2004): *Informe sobre el Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, PNUD, Nueva York (pág. 2).

10 Véase J. Prieto de Pedro y A. Martinell (2007): *Documento de trabajo para la primera reunión de expertos sobre la cooperación internacional*. UNESCO. La concepción abierta e interactiva de la acción para la protección y promoción de la diversidad cultural es un tema con numerosas referencias en la Convención. Debe señalarse el principio de apertura y equilibrio que anuncia el artículo 2: «*Cuando los Estados adopten medidas para respaldar la diversidad de las expresiones culturales, procurarán promover de manera adecuada una apertura a las demás culturas del mundo*». El principio de acceso equitativo proclamado también por el artículo 2 abunda en esta lógica al propugnar: «*El acceso equitativo a una gama rica y diversificada de expresiones culturales procedentes de todas las partes del mundo y el acceso de las culturas a los medios de expresión y difusión son elementos importantes para valorizar la diversidad cultural y propiciar el entendimiento mutuo*».

comunidad de muchos de sus servicios, etc. La reducción de la «exclusión cultural» [11] de grupos sociales y la defensa del concepto de «libertad cultural», que incorpora el informe PNUD 2004, como elemento de defensa de los derechos culturales aportan la base para unas políticas más integradoras que inciden en lo que podríamos denominar precondiciones básicas para el desarrollo.

Otros intangibles de la cultura, junto a la educación, aportan competencias que pueden beneficiar la vida colectiva e inciden en sectores con aportes en el desarrollo. La importancia de la creatividad, la búsqueda de la calidad y la excelencia de la cultura tienen una influencia en los procesos de innovación como factor de aprovechamiento de las posibilidades de un contexto determinado. Estas contribuciones al desarrollo son de difícil cálculo y medición, por su propia configuración, pero tienen una gran importancia que no podemos olvidar ni desvalorizar ante la seducción de otras variables que se nos presentan de forma más empírica, aunque últimamente se está avanzando mucho en la evaluación de estos elementos cualitativos.

3) *La cultura como dimensión socioeconómica* la podemos analizar a partir de los estudios e investigaciones sobre la economía de la cultura y el análisis del sector cultural, como un «cluster», o las metodologías de desagregación de la cultura como «cuenta satélite» [12] como nuevas formas de abordaje. Estas aportaciones que se han formado desde diferentes instancias y metodologías han presentado resultados muy explícitos sobre el peso de la cultura como sector económico y

---

[11] Algunos autores mantienen que la exclusión cultural tiene consecuencias más negativas a largo plazo ya que las políticas de recuperación son más difíciles, como podemos observar en comunidades culturales con un alto nivel de exclusión social y económica pero la conservación de una vida cultural rica les permite afrontar procesos de desarrollo con más dignidad.

[12] Metodología fomentada por NN UU, BM, OECD, EUROSTAT y FMI que permite elaborar cuentas que miden la actividad económica de un sector a través de la medición del PIB con un conjunto de variables que dan cuenta de diferentes aspectos de su impacto en la economía nacional.

social [13]. Los datos disponibles sobre la participación de la cultura en el PIB de cada país, de acuerdo con diferentes indicadores y en consonancia con las fuentes de información disponibles, evidencian la necesidad de tomar en consideración este sector en el conjunto del desarrollo, a pesar de la precariedad de algunos estudios más detallados y de la necesidad de estructuración de sistemas de estudio más homogéneos y comparables.

Es evidente que el mantenimiento y fomento de este sector cultural alrededor de la creación, producción y difusión de bienes culturales tiene una gran incidencia, por su valor simbólico, pero también como un factor de crecimiento económico [14]. Las empresas e industrias culturales pueden aportar un dinamismo muy importante en algunos países a partir de la autonomía y gestión de la propia creatividad. En este sentido algunos programas de ayuda al sector cinematográfico, editorial, musical y discográfico, diseño y moda, etc. nos presentan resultados muy significativos.

Actividades con un fuerte impacto en economías locales y capaces de creación de un empleo, predominantemente local y bastante estable, con unas características muy determinadas. Como refleja Greffe (1999) [15] la valoración del empleo cultural requiere considerar el que se refleja de las propias actividades culturales, pero se ha de añadir el empleo no-cultural en las actividades culturales y el empleo cultural en las actividades no-culturales. Lo que expresa sus propias dificultades de cuantificación pero evidencian los impactos

---

[13] En este sentido pueden destacar los estudios de diferentes programas de la UE, el Banco Interamericano de Desarrollo, Convenio Andrés Bello, Fundación Autor y algunos ministerios de cultura de diferentes países. Pero destaca el excelente y continuado trabajo del Convenio Andrés Bello a través de su línea de investigación Economía y Cultura en Latinoamérica.

[14] Como se puede observar por la atención que mantienen los países del Norte en las negociaciones de la OMC y la incorporación en los tratados de libre comercio, donde se aplican posiciones muy dominantes y abusivas que pueden impedir proceso de rentabilización de la potencialidad cultural de los países del sur.

[15] X. Greffe (1999): *L'emploi cultural à l'âge du numérique*, París, Anthropos.

que la vida cultural puede aportar a las dinámicas de desarrollo y crecimiento económico en la sociedad contemporánea si se puede aprovechar todo su potencial.

4) *La cultura como plusvalía al desarrollo de otros sectores.* Es evidente la generación de impactos indirectos de la vida cultural en otras actividades que conceden un valor a lo cultural y les permite el desarrollo de sectores colindantes muy claros. En los aspectos más evidentes en la actualidad se puede apreciar la importancia de la cultura en la industria turística. No solamente en lo que se ha denominado turismo cultural sino en la conversión de diferentes valores patrimoniales de una cultura (museos, yacimientos, restos arqueológicos, arquitectura, folklore, fiestas, etc.) en destinos turísticos que completan la oferta de esta industria. De la misma forma se podría considerar la atracción de visitantes a ciudades con alto componente cultural, el comercio, la rehabilitación urbanística, etc. Impactos que no serían posibles sin unas políticas culturales públicas de apoyo a la restauración y mantenimiento del Patrimonio Cultural en una visión amplia e integral y una oferta cultural estable. Como en otras actividades donde es muy importante el impacto de gasto público, o mejor dicho de la inversión pública, como dinamizador de desarrollo. Dinámica que evidencia el desenfoque de muchos análisis que consideran los presupuestos públicos en cultura como algo superfluo o prescindible.

   Pero también podemos evidenciar los efectos indirectos de la cultura en su aporte a la creación de ambientes de seguridad ciudadana y recuperación y uso del espacio público con la ubicación de equipamientos y programaciones culturales en barrios antiguos degradados o en zonas marginales o abandonadas.

Una vez presentadas las dimensiones más significativas de la cultura desde la perspectiva de su potencialidad de aporte al desarrollo, consideramos conveniente avanzar hacia una breve explicación de algunas de las posibles líneas de trabajo.

A partir de la visión de la pobreza de Sen como carencias de capacidades básicas, unida a la disponibilidad de sistemas de funcionamiento social y a la existencia de garantías en la expresión y libertad de vivir su propia diversidad cultural, la estrategia de cultura y desarrollo de la cooperación española [16] pretende proponer unas líneas de acción capaces de configurar una programación operativa.

Consideramos que más allá de las características técnicas de los programas de cultura y desarrollo es conveniente una pequeña reflexión sobre algunas particularidades del propio sector teniendo en cuenta la alta sensibilidad de tema.

En primer lugar hemos de resaltar de forma inequívoca la necesidad de fomentar la participación, individual y colectiva de los socios contrapartes [17], para cualquier acción cultural con fines para el desarrollo. No podemos entender la cooperación sin un protagonismo de la propia comunidad receptora que se ha de convertir en el sujeto central de todo el proceso cultural de cooperación al desarrollo. Esto implica una predisposición ética del actor donante y una voluntad de identificar y recuperar las capacidades disponibles, a la vez que se puede proceder a procesos de transferencia y formación en clave de facilitar la adquisición de capacidades. Los procesos de creación de «capital humano» son imprescindibles en cualquier política de cooperación al desarrollo en cultura y es muy difícil, y a veces contraproducente, los planteamientos que ignoran este principio ya que pueden entrar en graves contradicciones.

La operativización de capacidades puede incidir en los procesos que se han denominado «empoderamiento», pero lo más importante es la posibilidad de definir e identificar las propias necesidades culturales [18] como la variable inicial de todo proceso de incidencia en la mejora del bienestar y generación de procesos de desarrollo y crecimiento.

---

[16] SECI-DGPOLDE (2007): *Estrategia Sectorial de Cultura y Desarrollo*, Madrid.

[17] «Cada país es el principal responsable de su propio desarrollo», Monterrey, *op. cit*.

[18] «La libertad cultural nos permite satisfacer una de las necesidades más básicas: la de definir nuestras propias necesidades básicas», UNESCO (1998): *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo presidida por Javier Pérez de Cuéllar.

La cultura requiere de un entrono favorable que se construye desde lo individual a lo comunitario que tiene un gran impacto o valor político. Muchas comunidades culturales mantienen, a pesar de su pobreza económica y de subsistencia, un alto nivel de «inversión» (tiempo, recursos, dedicación, etc..) en su vida cultural a través de diferentes formas de expresión y participación desde la conservación de la tradición y la memoria colectiva al uso de prácticas de creación o uso de tiempo libre contemporáneo. Prácticas que permiten la constitución de sistemas de defensa del interés general y la configuración del servicio público imprescindible para la vida colectiva, y la institucionalización de la cultura en los Estados modernos. Sus estructuras han de ser capaces de garantizar los mínimos necesarios para la defensa de su diversidad y la institucionalidad cultural necesaria para su dignidad como comunidad cultural. El reforzamiento de la gobernanza cultural es un eje imprescindible para crear condiciones de desarrollo, que se concretan en una forma moderna de estructuración del gobierno y el establecimiento de políticas culturales (locales, regionales y nacionales). Complementado con un mínimo de legislación especializada que permita el equilibrio entre la protección de la memoria colectiva, las formas de expresión de su diversidad, la protección al expolio de su cultura, la potenciación de un mercado cultural nacional ante el reto de la internacionalización y la globalización. Condiciones imprescindibles para que los actores culturales puedan desarrollar sus potencialidades, satisfacer sus necesidades y recibir los efectos en mejora de sus condiciones de vida. Estos procesos responden a dinámicas internas que pueden recibir apoyos y asistencia desde el exterior de acuerdo con una deontología propia de la cooperación cultural.

La falta de visión de muchos países en la potenciación de su cultura, aceptando reducciones presupuestarias en los planes de ajuste estructural, ha creado un vacío muy preocupante donde no disponen de un mínimo de condiciones para proteger su cultura y evitar el éxodo de creadores, artistas y población activa que empobrecen el paisaje cultural a pesar de disponer de niveles altos de creatividad e innovación, componente imprescindible para el desarrollo en el mundo actual.

Un tercer aspecto a tener en cuenta es la accesibilidad de una cultura al conocimiento e interacción con otros en el marco de la sociedad de la comunicación. La defensa de la diversidad cultural, el respeto a la tradición y a las diferentes formas de vida propias no entran en contradicción con favorecer las condiciones de acceso a las redes de información que tejen la sociedad globalizada. La capacidad cultural va unida a la capacidad de emitir y recibir en circuitos amplios. La diversidad cultural como patrimonio de la humanidad (UNESCO) va muy unida a la presencia de las diferentes culturas en el máximo de igualdad de oportunidades, en tendencia a democratizar las fuentes de presencia en la sociedad de la información. En este sentido los programas de fomentar el desarrollo y comunicación [19] permiten desarrollar las capacidades de comunicación de cualquier cultura y construir sistemas de producción que puedan estar presentes en el contexto internacional. Los apoyos a medios periodísticos propios (radio, prensa, televisión, internet, etc.) permiten crear sistemas de comunicación en proximidad con la posibilidad de que la ciudadanía considere la diversidad cultural en su dimensión universal. Estos medios generan un entorno socioeconómico importante y la emergencia de un tejido de industrias culturales capaces de emitir en entornos muy hostiles.

A partir de esta breve exposición podemos proponer algunas reflexiones finales a modo de conclusiones:

— Existe una creciente implicación de la cultura en las estrategias de desarrollo a partir de nuevas posibilidades y una mayor sensibilización de sus actores.
— En los últimos años estamos asistiendo a un avance importante en la puesta en marcha de programaciones específicas en clave de los aportes de la cultura al desarrollo superando un cierto estancamiento en este campo.
— Los organismos multilaterales a partir del informe del PNUD 2004 y de la Convención sobre la Protección de la Diversidad de Unesco están en mejores condiciones y legitimadas para

[19] Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación de Unesco www.unesco.org.

asumir un nuevo rol en las dinámicas culturales al servicio del desarrollo, con orientaciones a nuevas formas de gestión de los recursos disponibles. Esta dimensión se ve reforzada por la rápida puesta en marcha de la citada Convención que ha creado muchas expectativas en los países en desarrollo y en la cual se dispone de los artículos 14 y 16 que proponen líneas de trabajo muy explícitas y operativas.

— La incorporación de los agentes culturales de los países socios y sus contrapartes abre el abanico de la participación de una sociedad civil más plural, y moviliza sectores que quizás no eran lo suficientemente activos en los objetivos de la lucha contra la pobreza de la comunidad internacional.

— Existe una probada experiencia en proyectos de cultura y desarrollo, muchas veces poco conocidos y extendidos entre los actores de la cooperación, pero es importante avanzar en el análisis de nuevas prácticas de acuerdo con las potencialidades del sector cultural contemporáneo. En este sentido se aprecia la necesidad de fomentar estudios e investigaciones aplicadas que permitan poner en manos de los actores propuestas y líneas de trabajo operativas para la elaboración de nuevos proyectos y ampliar la acción en el marco de las posibilidades de la cultura.

— La buena recepción de estas propuestas, unidas a la sensibilidad por la defensa de la diversidad cultural en la sociedad actual, presupone un buen futuro para el binomio cultura y desarrollo donde se perciben orientaciones capaces de llevar a cabo expectativas de muchos años de reflexión. Parece que en el contexto actual coinciden más condiciones para una mayor aportación de la cultural al desarrollo y hemos de aprovechar estas circunstancias para un avance conceptual y práctico.

Este breve recorrido nos permite afirmarnos en nuestras primeras aportaciones, y esperar que la dimensión cultural a la ayuda al desarrollo encuentre su espacio en este objetivo común de lucha por la erradicación de la pobreza y por un desarrollo que respete la diversidad cultural en un contexto internacional más pacífico.

18. MUJERES EN PIE DE IGUALDAD

JUANA BENGOA *

Mucho se ha escrito acerca de cómo la plena incorporación de las mujeres en los distintos espacios de la vida política, social, económica, cultural, de nuestras sociedades, es una de las transformaciones del milenio. Es, sin duda, la revolución necesaria de nuestro tiempo y, aunque la consecución de la igualdad de género esté aún lejos de alcanzarse, es un proceso ineludible que permeará las transformaciones pendientes que requiere la construcción de un mundo más humano, seguro y sostenible.

Sin embargo, la inequidad persiste y transciende fronteras, culturas, religiones, naciones y niveles de ingreso. Es tan actual como global y, aunque sus manifestaciones sean diversas, la brecha entre mujeres y hombres sigue existiendo en todos los países. Así se expresan recientes titulares que acompañan los resultados que reflejan las tablas por países del Índice de Equidad de Género (IEG) del Informe 2007 de Social Watch. Datos actualizados de discriminación y desigualdad que, por reiterados y conocidos, hasta podrían parecernos anacrónicos pueden consultarse en el recuadro 1.

Y como añade este mismo Informe: *«Además de afectar la vida de la población mundial y en particular de las mujeres, que son al menos la mitad, esta brecha incide en el desarrollo económico y social de los países»*.

En esta ocasión, prefiero detenerme en un aspecto que se pone precisamente de relieve en este último Informe, y que sirve para apuntar el trazado con el que trataré de discurrir a lo largo de esta colaboración sobre *«avances y retos de la cooperación española»*, con la intención de contribuir a los debates realizados hasta el

* Vocal del Grupo de Género y Desarrollo de la CONGDE.

RECUADRO 1.

Datos clave[1]:

- Actualmente sólo hay 12 mujeres elegidas jefas de Estado o de Gobierno, entre un total de aproximadamente 200 jefas y jefas en el mundo.
- Solo 23% de las empresas de la Unión Europea eran propiedad de mujeres en 2004.
- De los 550 millones de trabajadores pobres del mundo, se estima que 330 millones, el 60% son mujeres (OIT).
- En 2006, la brecha salarial de género en algunos países alcanzó entre 30% y 40%. Esto significa que: las mujeres ganan entre 30% y 40% menos que los hombres.
- De los 17 millones de mujeres entre 15 y 49 años que viven con VIH/sida, 98% vive en países en desarrollo (77% en África Subsahariana) (OMS).

momento, y seguir avanzando en la mejora de la calidad y coherencia de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Una motivación que anima la invitación a participar en la elaboración de esta obra colectiva. Y un hilo conductor que, a su vez, pretende centrarse en el impacto de la acción política para producir determinados cambios, junto al papel de las organizaciones sociales en el espacio de una política concreta, en este caso, referida a los derechos de las mujeres en el desarrollo.

Pues bien, se enfatiza en este reciente Informe 2007 que «*la riqueza de un país* no es precondición de la equidad». Que, por ejemplo, Rwanda, uno de los países menos desarrollados del mundo, se ubica en el tercer lugar en el IEG, tras Suecia y Finlandia, mientras que Estados Unidos estaría en el ejemplo inverso, país de altos ingresos que, sin embargo, se sitúa —en 2007— entre los diez que más han retrocedido en este período. En cuanto a la clave de este significativo progreso en un país empobrecido y terriblemente marcado por el genocidio que asoló aquella región y al conjunto de la humanidad, el propio Informe lo subraya: *la equidad como política.*

[1] El IEG fue construido por primera vez en 2004. Aquí se registra la evolución para el período 2004-2007.

RECUADRO 2.

EL CASO DE RWANDA: EL PODER DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA

¿Por qué Rwanda ocupa una posición tan avanzada en el IEG? Este lugar destacado, que puede resultar sorprendente, por tratarse de un país pobre africano, se vincula a la reciente implementación de políticas de acción afirmativa. Se trata de normas legales, a veces de carácter constitucional, diseñadas para promover cambios en factores sociales, incluso estructurales.

Algunos de los rápidos cambios de los últimos años en este país han sido los siguientes:

- se destinaron a mujeres 30% de los cargos vinculados a la toma de decisiones;
- se asignaron fondos locales y se otorgaron microcréditos a proyectos productivos liderados por mujeres;
- a partir de 2003 el Art. 187 de la nueva Constitución rwandesa formalizó estructuras de promoción de la equidad como el Consejo Nacional de la Mujer;
- se creó una Oficina de Monitoreo de Género, con el propósito de facilitar la participación pública de las mujeres y que los impulsos de desarrollo generen beneficios igualitarios entre los sexos.

Estos cambios hicieron que una gran cantidad de dirigentes políticas emergiera a la vida pública. En la cámara de diputados, el número de cargos ocupados por mujeres creció hasta 48,8%. Asimismo, hubo un importante incremento de la participación femenina en el gabinete ministerial y en los gobiernos locales.

La conclusión más interesante es que no es necesario lograr un alto desarrollo económico para tomar medidas efectivas para reducir la inequidad de género.

FUENTE: Informe 2007 Social Watch.

Es decir, que sin retórica aparente, pero con medidas prácticas, visibles, antidiscriminatorias que fijan resultados y crean mecanismos institucionales específicos y de empoderamiento de las mujeres, el *«poder de la acción afirmativa»* —así se define en este informe— indica el camino que desde la equidad como política, debe recorrerse en el progreso social.

Y en este sentido y, acerca del «poder de la acción afirmativa», junto a la formación del primer gobierno paritario de la historia de-

mocrática en nuestro país y la aprobación de leyes cruciales para el cambio social y la consecución de la igualdad real[2], en estos últimos años hemos aprendido y avanzado. Y parte de esta transformación en marcha es porque el diálogo social, la apertura de espacios para compartir experiencias y agendas comunes, ha entrado en la política. La profundización de estos mecanismos de diálogo social, la ampliación de las funciones de participación social en la aplicación práctica de las distintas estrategias de la cooperación española, sus procedimientos y alcance, deberán afirmarse en el futuro. Insistiremos sobre ello más adelante.

Las mujeres que trabajamos género y desarrollo (que conste que nos gustaría, y además resulta estratégico, que los hombres se involucren activamente en este ámbito), hemos tenido en cuenta a lo largo de este proceso, la importancia de compartir las aportaciones de las organizaciones feministas y el trabajo común con aquellas organizaciones especializadas de mujeres en sectores y servicios básicos para el avance de los derechos y la lucha contra la discriminación[3]. Hemos participado en espacios también mixtos con el movimiento de mujeres en América Latina y África, en torno a las prioridades de la agenda de género, que han demostrado ser un ejercicio de diplomacia pública y cívica para las relaciones internacionales entre países o regiones, de complementariedad entre administraciones, con la implicación de responsables políticas y liderazgos específicos de mujeres, de las organizaciones sociales, instituciones académicas y fundaciones de diverso tipo, como agentes de cooperación[4]. El seguimiento de los

[2] LO 1/2004 de 28 de diciembre de medidas de protección integral contra la violencia; Ley 13/2005 de 1 de junio, por la que se modifica el Código Civil en materia del derecho al matrimonio; LO 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

[3] Seminario de Formación y Sensibilización en Género, junio 2005 (CONGDE, con la colaboración de WIDE).

[4] Me refiero a los dos Encuentros de Mujeres Líderes Iberoamericanas en España, organizados por la Fundación Carolina y el Instituto de la Mujer y a los Encuentros de Mujeres Africanas y Españolas, celebrados en Maputo 2006 y en Madrid 2007 con una alta involucración institucional de diversidad de instituciones y agentes sociales por ambas partes (Vicepresidencia del Gobierno, Instituto de la Mujer, SECI, AECI, Cuerpo Diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, FIIAPP, Fundación Carolina, Grupo de Género de la CONGDE, Movimiento de Mujeres, organizaciones sindicales, Universidades, gobiernos de

compromisos acordados, su continuidad mediante mecanismos institucionales estables y participados, servirán para afianzar estas redes de intercambio y fortalecimiento del trabajo conjunto, fundamentales para el avance de la agenda de género y de la democracia en los objetivos de desarrollo internacional y gobernabilidad mundial.

Y, en coherencia con la misión [5] que guía el trabajo propio y específico del Grupo de Género y Desarrollo de la CONGDE, hemos venido trabajando sistemáticamente en la incorporación del enfoque de género en el Plan Director de la Cooperación Española; en el seguimiento de los sucesivos instrumentos operativos de dicho Plan (PACI); en algunas estrategias sectoriales y, específicamente, en el proceso de elaboración y debate de la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española (DESGED), a través de los órganos de participación creados específicamente para dicha finalidad —el Grupo de Género del Consejo Consultivo de Cooperación— y mediante la celebración de reuniones específicas realizadas en la CONGDE, con la responsable de esta Estrategia en la DGPOLDE [6]. En este último año, este espacio de debate se ha visto enriquecido por la participación de los Grupos de Género de las Coordinadoras Autonómicas, con el fin de incidir en su aplicación y en los correspondientes cambios institucionales que deben promoverse en el conjunto de administraciones y organizaciones sociales de nuestro país.

De ahí que proceda abordar, en primer lugar, el reto que supone la incorporación del citado documento (DESGED) a la práctica de la cooperación española y, particularmente, el esfuerzo de «apropiación» que esta opción estratégica requiere para el conjunto y cada una de las intervenciones de la cooperación española [7] y, en espe-

---

los países africanos, organismos regionales como la Unión Africana, Nepad y Agencias especializadas de Naciones Unidas.

[5] Fruto del Plan de Trabajo 2006 se acordó un documento referido al Marco Estratégico y Reglas de Funcionamiento de este Grupo de Trabajo de carácter permanente que funciona desde 1989 y que define los principios que fundamentan su actuación y principales líneas de acción.

[6] En este sentido conviene destacar la disponibilidad institucional y personal que ha venido prestando Nava San Miguel a este proceso en las distintas fases de elaboración de la estrategia.

[7] A partir de aquí, recojo, en algunos casos, en sentido literal y en otros resumiendo las aportaciones principales, reflexiones basadas en dos documentos prin-

cial, también para las ONGD. En este sentido, resaltar en primer lugar la utilidad del citado documento como fuente de información sustantiva y de consulta, al incorporar pautas de diagnóstico, enfoque e identificación de las prioridades de género en cada uno de los sectores de intervención. Es decir, como herramienta metodológica para asegurar una visión integrada del enfoque de género en cada una de las líneas prioritarias de la cooperación española e identificar las vías para la complementariedad y alineación de los recursos utilizados. El hecho de facilitar asimismo la normativa aplicable (internacional, comunitaria, regional, nacional y de las CC AA), junto a la visibilidad de los marcos institucionales existentes para su seguimiento y aplicación, su conocimiento y utilización, servirá para dar cobertura normativa a las actuaciones en terreno que se emprendan, sirviendo, en consecuencia, para «proteger», amparar y «afirmar» el enfoque de reconocimiento y ejercicio de los derechos correspondientes, reconocidos internacionalmente. Además, el esfuerzo por situar los conceptos básicos de género en el desarrollo, desde la contribución feminista, es otro de los esfuerzos pedagógicos y estratégicos de este documento. Expongamos a continuación las líneas principales que, desde los ámbitos de reflexión anteriormente descritos, han sido apuntadas para su efectiva aplicación:

- La necesidad de determinar prioridades concretas de la DES-GED para el período de vigencia del actual Plan Director que finaliza en 2008, con el fin de conseguir su integración operativa en los distintos niveles de prioridad sectorial y horizontal, para el próximo cuatrienio 2008-2012. La identificación de presupuestos indicativos, junto a compromisos medibles, con indicadores de evaluación y de resultados, facilitarán la pro-

---

cipales de trabajo. El primero de ellos contenido en el estudio referido al *Enfoque GED: un acercamiento a las directrices de la cooperación española 2005-2008 que, como parte del Plan de Trabajo 2006 del GGD de la CONGDE*, elaborado por Marta Cirujano, colaboradora y voluntaria de este Grupo de Trabajo de 2003. El segundo, fruto de las reuniones conjuntas de los distintos Grupos de Género de Coordinadoras Autonómicas y Estatal que forman parte de la CONGDE, cuyo texto conjunto elaborado el pasado mes de junio 2007, ha sido remitido a la DGPOLDE. Ambos textos se encuentran disponibles en la CONGDE.

gresividad de su puesta en marcha y su adecuación en relación a los distintos objetivos planteados.

- Superar la visión compartimentada y de especialización sectorial y/o geográfica con la que se ha venido trabajando tradicionalmente en la cooperación internacional, para ello se requiere de un alto nivel de organización, comunicación y complementariedad entre todos los sectores y agentes, junto a un incremento de capacidades institucionales en la cooperación española. De ahí que, ante la oportunidad que supone la próxima aprobación del Estatuto de la AECI y de su contrato de gestión, el cómo se proceda a la «institucionalización» y ubicación orgánica estratégica de las tareas que requiere la integración sectorial y horizontal del enfoque de género, sea uno de los indicadores básicos de la viabilidad de la propia estrategia: esto supone contar con una unidad o área de género adecuadamente dotada y estratégicamente ubicada en el ámbito de decisión política de la futura Agencia, junto a una promoción continuada de recursos humanos especializados en distintas unidades de gestión y de formación específica de cuadros, para alcanzar el adecuado cambio de cultura intraorganizacional y operativo en la materia.
- Como ya hemos visto, conseguir el impacto positivo de género en las distintas intervenciones requiere de un liderazgo organizativo y compromiso institucional concretos, junto a mecanismos de monitoreo que visibilicen los cambios programados. En este sentido, la Red GEDEA, como así se prevé en la Estrategia, se plantea como un mecanismo institucional de apropiación, coordinación, seguimiento, análisis de debates e iniciativas previstas en la agenda internacional e impulso de futuras propuestas. Su consolidación formal requiere priorizar funciones, competencias, asignar recursos materiales y humanos suficientes, con el fin de que los diversos actores —incluyendo también a la cooperación autonómica y local— se involucren activamente en el proceso. Una programación adecuada de los trabajos atribuibles a esa Red en este próximo año, así como de las actividades o ámbitos en los que cada subred pueda ubicarse, puede sentar las bases de esta iniciativa

«en red» concebida como expresión de los principios de la Declaración de París y que puede contribuir a conformar la arquitectura de la ayuda en materia de género y desarrollo.

Con estas páginas he querido repasar el trabajo realizado a lo largo de este proceso «en construcción» que implica la consolidación del nuevo modelo de cooperación española, apuntando algunas de las propuestas que están sobre la mesa. Soy deudora de muchas reuniones, encuentros, documentos de trabajo y aportaciones expertas relevantes; de una alta implicación e iniciativas por parte de determinadas personas e instituciones involucradas en la cooperación española; de la creciente conexión y apertura de espacios para las redes de mujeres que trabajan en las agendas del desarrollo internacional o regional; de la importancia de WIDE en este contexto [8] y, como ya he resaltado, de la activa implicación de las compañeras que integran el Grupo de Género y Desarrollo (GGD) en representación de las organizaciones que forman parte de la Coordinadora (CONGDE) [9]. Quizás la pluralidad de enfoques y discusiones, de propuestas que se han ido planteando en este proceso aparezcan limitadamente esbozadas a lo largo de estas páginas. Con seguridad hay más alternativas y posiciones. Asimismo trato de responder a la responsabilidad que adquirí, al haber tenido la experiencia —como Directora de Solidaridad Internacional— de contrastar la realidad de «nuestros» proyectos en el terreno.

[8] El GGD de la CONGDE es miembro de esta red europea y en el pasado mes de junio se celebró en Madrid la Conferencia internacional para debatir la Arquitectura de la Ayuda y los derechos de las mujeres: la primera vez que internacionalmente se aborda este tema entre redes de distintos continentes y regiones. Véanse documentos principales en www.wide.global.net.

[9] Actualmente participan establemente en dicho GT las siguientes organizaciones: Acsur-Las Segovias, AIETI, Ayuda en Acción, Cruz Roja, Intered, ISCOD, IPADE, FERS, Manos Unidas, Mujeres en Zona de Conflicto (MCZ) y Solidaridad Internacional, junto a un buen número de jóvenes voluntarias y colegas, que combinando la elaboración de sus tesinas o investigaciones en estos temas; sus trabajos profesionales en ocasiones precarios y en la mayoría sobrecargados, han compartido su compromiso y especialización en la agenda de género en el desarrollo. Otras ONGD —Paz y Desarrollo— así como algunas entidades especializadas que han solicitado participar en el mismo, se incorporan para el próximo período.

De dicha experiencia me llevé, para siempre, la especial situación y el enfoque de cada mujer o de las adolescentes con quienes compartí, en sus comunidades, las actividades previstas en cada proyecto (a menudo, desde su tradicional rol secundario y auxiliar; en demasiadas ocasiones, desde iniciativas pensadas instrumentalmente para las mujeres, pero sin contar con ellas; por eso, es esencial ese cambio de enfoque, orientado a la perspectiva del empoderamiento de las mujeres y la involucración de sus organizaciones). También rescato las enseñanzas aprendidas y el fortalecimiento de capacidades compartido, entre organizaciones del Norte y del Sur —en este caso, organizaciones de mujeres de América Latina— que ha supuesto la aplicación del Programa de Cooperación Internacional desarrollado a lo largo de más de una década por el Instituto de la Mujer. En este sentido, merece la pena subrayar la prioridad que deben seguir teniendo los fondos destinados específicamente a organizaciones de mujeres, como línea directa de cooperación, que deberá reforzarse y ampliarse geográficamente, buscando la complementariedad entre organizaciones y redes [10]. Asimismo la ejecución de programas compartidos, contando con el acompañamiento y asistencia técnica de las organizaciones específicas de mujeres de nuestro país serían experiencias a potenciar, en áreas como la erradicación de la violencia de género, la gestión y el acceso a servicios públicos de calidad, el desarrollo rural, el codesarrollo, la incidencia sobre cambios normativos y la aplicación de leyes de igualdad.

Los presupuestos de género y desarrollo se han cuadruplicado en el período 2002-2006, aumentando en un 341% respecto a su valor en 2004. Su porcentaje respecto de la AOD total española ha pasado del 1,45% al 3,65%. Junto a los programas específicos en esta materia, tanto bilaterales como los realizados por las ONGD mediante convocatoria de Convenios, la especial atención a las

---

[10] Una evaluación sobre «los recursos y el papel de las financiadoras en la promoción de los derechos de las mujeres» elaborado por la Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (www.awid.org) plantea cuestiones a tener en cuenta en la ayuda bilateral y multilateral para el desarrollo. Como se señala en dicho Informe: *«Para que las nuevas modalidades de ayuda sean efectivas, será de crucial importancia la presencia de una sociedad civil fuerte, y particularmente de un movimiento de mujeres fuerte».*

aportaciones que España ha realizado a organismos multilaterales como UNIFEM o NEPAD —asimismo en el contexto de los 528 millones asignados al Fondo entre España y el PNUD para la consecución de los ODM, firmado en julio de 2006— son iniciativas cuya adecuada publicidad, participación y seguimiento conjunto entre distintos agentes involucrados, puede servir para «aprender haciendo» e identificar así nuevas complementariedades e iniciativas [11]. En este sentido, cierta «condicionalidad» incentivada referida a la inclusión de acciones afirmativas o antidiscriminatorias en cada uno de los programas concretos que desarrollan cada uno de los ejes estratégicos (de gobernabilidad, medioambiente, construcción de la paz, diversidad cultural) y en los nuevos instrumentos (*swaps*, ayuda a presupuestos, programas conversión de deuda por desarrollo), incidiendo también en los programas bilaterales o de las ONGD en otros sectores horizontales) sería fundamental para el avance integrado y coherente del enfoque de género en las distintas políticas e instrumentos para el desarrollo.

Por último, mucho tenemos que avanzar las ONGD del llamado «norte» en cuanto a la aplicación del enfoque de género, tanto en nuestro trabajo de cooperación internacional, como en el interior de nuestras propias organizaciones y plataformas. Los informes que recogen los sucesivos Directorios de la CONGDE publicados en estos últimos dos años, vienen recogiendo datos desglosados por sexo en los capítulos referidos a recursos humanos de nuestras organizaciones, indagando acerca de si las ONGD disponen una política de género integrada en el ámbito interno de la organización y/o en las orientaciones estratégicas de la misma. Se pueden consultar y analizar, al respecto, los datos del Directorio 2005 y 2006 [12]. Me limito a un simple titular del primer Directorio que recogió este tipo de datos (2005): «Aunque la mayoría de quienes trabajan para las ONGD son mujeres (más de las tres cuartas partes del personal contratado), sólo el 31% ocupan cargos de dirección».

[11] Fondo para el empoderamiento de las mujeres en África de la *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), y Fondo Fiduciario para la Violencia de Género del PNUD, según información facilitada por Informe Seguimiento PACI 2006.

[12] www.congde.org.

En este sentido, la aplicación de los contenidos derivados de la Ley de Igualdad vigente en nuestro país, resultarán muy útiles en la adopción de estos cambios, mediante la implantación, por ejemplo, de las unidades de igualdad o la utilización de los informes de impacto de género. El establecimiento de medidas positivas referidas a la formación, oportunidades para la participación, representación institucional de la organización y acceso a puestos directivos; o la aplicación de los nuevos derechos sobre paternidad y conciliación de la vida personal y familiar, son ejemplos de prácticas positivas vinculadas al cambio de cultura organizacional al que, coherentemente, nuestras organizaciones deben responder. Algunas opiniones inciden en la necesidad de incentivar dichos cambios institucionales, relacionando las condiciones de calificación de las ONGD para acceder a fórmulas más estables de financiación pública, con la adopción de este tipo estrategias intraorganizacionales y la especial acreditación de formación específica de sus cuadros, hombres y mujeres, en materia de género.

Concluyo recordando la Relatoría del II Encuentro de Mujeres Africanas y Españolas celebrado el pasado 8 de marzo 2007 que Almudena Grandes resumía en estos términos:

Para edificar una plena ciudadanía, las mujeres hemos ido tejiendo un pensamiento crítico gracias al cual nos hemos apoyado y coaligado para transformar las opresivas condiciones colectivas de vida. Por medio del empoderamiento, las mujeres hemos trazado una agenda común que especifica cuáles son las causas de la desigualdad de mujeres y varones y también hemos ido diseñando acciones sociales, legales, políticas y culturales para desactivar las causas de la discriminación. Entre estas podríamos citar las limitaciones al pleno acceso a la propiedad, los obstáculos a participar en el ejercicio del poder político, o la radical desigualdad de oportunidades en el trabajo[13].

Un tránsito que llevamos recorriendo en estos 30 años de democracia en nuestro país y muy similar al que plantea la propia agenda de género internacional que, desde la CEDAW de 1979 y las conferencias de desarrollo de estas últimas décadas, ha defendido y luchado por la orientación inclusiva, solidaria y sostenible del modelo

[13] Véase wwwmuejrespounnmundomejor.org.

de desarrollo: «No es descabellado pensar que la igualdad de género se ha instalado en la agenda del desarrollo en la misma medida en que ésta se ha "politizado", incluyendo (…) los derechos humanos como parte del propio concepto de desarrollo. Esta "humanización" del concepto de desarrollo ha traído consigo, de forma inevitable, su feminización» [14].

---

[14] Artículo de Rosa María Peris, Directora del Instituto de la Mujer. Fundación Carolina, www.fundacioncarolina.es, julio de 2007.

19. HACIA UNA POLÍTICA ESPAÑOLA DE MIGRACIÓN Y DESARROLLO

JUAN FRUTOS Y CECILIA GARCÍA *

La migración es hoy uno de los fenómenos de mayor importancia y complejidad en el escenario internacional. No se trata de un fenómeno nuevo, pero en los últimos años ha adquirido un impulso renovado, alentado por la globalización y las diferencias en los niveles de desarrollo y bienestar entre unas zonas y otras del planeta. Sin duda, la principal causa de la migración contemporánea se identifica con una realidad social de pobreza y vulnerabilidad, en la que viven inmersas millones de personas, y que les impide llevar una vida digna y sostenible.

La constatación de esta realidad pone de relieve, en primer lugar, la necesidad de abordar estrategias para el desarrollo amplias, que puedan generar oportunidades y expectativas de vida digna y sostenible. Las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza, la mejora en los niveles de educación y salud, el fomento del tejido productivo, el crecimiento económico y la creación de empleo, así como la promoción del buen gobierno, la democracia y los derechos humanos, han de contribuir a incidir en las causas profundas y estructurales de la migración forzada por la necesidad. Asimismo, la coherencia entre las políticas susceptibles de tener un impacto sobre el desarrollo es fundamental.

No obstante, es importante señalar que la política española de desarrollo no tiene como fin directo actuar sobre los flujos migratorios, sino ayudar en la erradicación de la pobreza, en el fomento del desarrollo, y en la creación de oportunidades y expectativas de vida

* Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE).

digna en los países en desarrollo. Éstos son fines en sí mismos que además forman parte esencial de la política exterior de España, y no han de estar supeditados a ningún otro fin. Por supuesto, ello no es óbice para que, de manera indirecta, y en el largo plazo, las políticas de desarrollo puedan contribuir a crear un contexto en el que la migración sea producto de la libre decisión del emigrante, y no de la necesidad.

Sin embargo, las políticas de desarrollo son «de tiempo largo». Mientras, en el corto y medio plazo, en una perspectiva más específica y concreta, es necesario establecer políticas migratorias que puedan otorgar una respuesta eficaz al desafío de la migración, que sean capaces de maximizar los efectos positivos y minimizar las consecuencias negativas que conlleva todo fenómeno migratorio tanto para los países como para los propios emigrantes y sus familias.

España está haciendo un esfuerzo por abordar líneas de trabajo que consigan crear lazos o vínculos que potencien la contribución de la migración sobre el desarrollo. Existe un terreno común entre las políticas de desarrollo y las políticas de migración en el que puede trabajarse. La formulación y puesta en práctica de políticas públicas migratorias en los países de origen, tránsito y destino, que maximicen los efectos positivos y aminoren los efectos negativos de la migración sobre el desarrollo de los países, las personas migrantes y sus familias, se encontraría en ese terreno común entre las políticas de desarrollo y las políticas de migración.

En este sentido, España ha abogado por la necesidad, no solamente de poner en práctica, por sí misma, políticas migratorias adecuadas, sino también de atender a las necesidades de los países de origen y tránsito, y, en función de éstas, facilitarles la asistencia técnica y financiera que pueda ayudarles a crear o mejorar sus capacidades para formular y poner en práctica políticas migratorias que les permitan gestionar adecuadamente la migración, potenciando su contribución al desarrollo.

Las políticas públicas de migración de estos países deberían ser parte integrante de estrategias o planes nacionales de desarrollo que abordan también aspectos o vertientes ligadas a la migración. El apoyo a la construcción en los países de origen y tránsito de estas políticas migratorias (es decir, el fortalecimiento institucional en

esta materia) también debería integrarse en las políticas de cooperación internacional impulsadas por parte de países desarrollados y organismos internacionales.

En este contexto, una política pública migratoria adecuada se basa en un enfoque integral de los flujos migratorios, que, necesariamente, ha de abordar distintos ámbitos de actuación:

En primer lugar, cabe apoyar el establecimiento de mecanismos de gestión e información: sistemas y fuentes de información estadística referente a todos los aspectos del fenómeno migratorio (flujos, diásporas, etc.), que permitan obtener datos cuyo análisis e interpretación sirva de base para la formulación de políticas públicas de migración adecuadas; la creación de servicios públicos de migración, a través de «ventanas de oportunidad» que informen sobre los cauces de migración legal y faciliten la unión entre oferta y demanda de mano de obra; mecanismos que fomenten la migración circular y movilidad temporal de emigrantes que puedan completar sus estudios y/o trabajar por un período de tiempo limitado en los países de destino, y posteriormente regresar a sus países de origen, donde puedan poner en práctica los conocimientos y capacidades adquiridas, contribuyendo así al desarrollo de sus países; y explorar medidas de apoyo al retorno voluntario, basadas siempre en la libre decisión del inmigrante de volver a su país, y ligadas a un proyecto de reintegración a la actividad económica en origen, a través de actividades tales como el autoempleo, la pequeña y mediana empresa o el negocio familiar.

En segundo lugar, cabe poner en pie mecanismos de formación, dirigidos a la creación y mejora de las capacidades profesionales de las personas, y acompañados de proyectos y programas dirigidos a la creación de empleo. También se puede fomentar el reconocimiento de títulos entre países de origen y destino. Asimismo, deberían hallarse mecanismos dirigidos a combatir la pérdida de capacidades y de profesionales que sufren muchos países origen de emigración. Esta pérdida de profesionales puede combatirse no solamente a través de medidas que fomenten la migración circular y movilidad temporal de emigrantes, sino también mediante el refuerzo de las capacidades educativas en los países de origen, el aumento de las oportunidades de empleo y la mejora de las condi-

ciones de trabajo de la mano de obra especializada, así como el fomento de las posibilidades de promoción profesional y el establecimiento de una remuneración adecuada.

En tercer lugar, cabe crear mecanismos que velen por los derechos de las personas migrantes, así como redes sociales de apoyo y protección de sus familias, que permanecen en los países de origen. En este sentido, pueden explorarse iniciativas que posibiliten el reconocimiento de los periodos de trabajo, y por tanto de los derechos pasivos de las personas migrantes, y la extensión de tales derechos a sus familiares en los países de origen.

En cuarto lugar, pueden impulsarse medidas dirigidas a potenciar los efectos económicos de la migración sobre el desarrollo. Así, en el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP), España viene trabajando en la búsqueda de vías o mecanismos que permitan aumentar el impacto de las remesas de los emigrantes sobre el desarrollo de sus países de origen (que serán desarrolladas más adelante). Los mecanismos dirigidos a potenciar los efectos económicos de la migración sobre el desarrollo también pueden incluir el fomento de la capacidad empresarial de los emigrantes y sus familiares, facilitando su acceso a instituciones financieras, impartiendo capacitación, y prestando apoyo financiero en caso necesario. El espíritu empresarial puede promoverse en el país de origen o de destino a través de las remesas o del flujo circular de emigrantes, o de ambos simultáneamente, y puede además incentivarse la constitución de vínculos empresariales transnacionales.

Por último, en quinto lugar, cabe estimular la vinculación y contribución de las diásporas y asociaciones de inmigrantes en los países de acogida al desarrollo de sus países de origen, a través de medidas de codesarrollo. En este proceso, se puede acompañar y capacitar a las asociaciones de inmigrantes en acciones de desarrollo concretas en sus comunidades de origen (educación, sanidad, infraestructuras, etc.); así como apoyar la vinculación de tales iniciativas con las comunidades de origen, mediante la eventual constitución de redes transnacionales y alianzas público-privadas, con participación de poderes locales, asociaciones de familiares de emigrantes, organizaciones empresariales y cooperativas de crédito y ahorro locales.

En todos estos ámbitos de actuación, ha de revestir especial importancia la creación o modificación de marcos legislativos, así como la formación del personal encargado de la gestión de la migración; sin olvidar las posibilidades derivadas del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Todos estos ejes han de configurar políticas públicas migratorias basadas en los principios de apropiación de los países sobre sus propias políticas, y responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino de la migración. Los Estados han de elaborar políticas duraderas y a largo plazo, que miren hacia el futuro.

Estos ámbitos de actuación han sido presentados por España en los foros multilaterales, como descripción del contenido de políticas migratorias susceptibles de potenciar la contribución de la migración sobre el desarrollo. Tales propuestas fueron llevadas en primer lugar al Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo, celebrado en septiembre de 2006, en el que los participantes, representantes de los Gobiernos y de la sociedad civil, «estuvieron de acuerdo en que la migración puede ser una fuerza positiva para el desarrollo de países de origen y destino, siempre que se apoye en un conjunto de políticas adecuadas».

Posteriormente, en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) de la UE, en su formación de Ministros de Cooperación, celebrado en octubre de 2006 en Luxemburgo, y que dedicó parte de su agenda a la migración y el desarrollo, la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional presentó a sus colegas europeos un conjunto de propuestas centradas en el apoyo a la construcción de capacidades en los países de origen y tránsito para la puesta en práctica de políticas públicas migratorias, describiendo medidas concretas y ámbitos de actuación que dotaran de contenido a estas políticas migratorias, análogas a las descritas anteriormente.

Tras el CAGRE de Luxemburgo, España ha impulsado la integración de la migración y el desarrollo en las políticas de cooperación de la Unión Europea, contando con el apoyo y la colaboración del Comisario Europeo de Desarrollo, Louis Michel. Se han dado pasos muy importantes en este sentido, como la inclusión del apoyo a acciones dirigidas a fomentar los vínculos entre la migración y el

desarrollo en la programación geográfica (nacional y regional) de la ayuda que la Comisión presta a los países de África. Igualmente, en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013, bajo el nuevo Instrumento de Cooperación para el Desarrollo, se ha creado un programa temático de «migración y asilo», en cuya negociación España ha participado activamente, velando por que el programa tenga como componente principal la financiación de actividades relacionadas con la migración y el desarrollo. Este programa puede además apoyar actuaciones en regiones que estén situadas fuera del contexto ACP, notablemente América Latina.

Por otro lado, España ha impulsado decididamente la inclusión en las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2006, del «Enfoque Global» de Migración, así como de una «Política Europea Común de Migración», en virtud de la cual la UE aborda el fenómeno migratorio desde una perspectiva integral, que, junto con los elementos ligados a la lucha contra la inmigración irregular, el control de fronteras y las cuestiones de readmisión, incide también en la migración y el desarrollo, es decir, en las medidas susceptibles de potenciar los vínculos entre la migración y el desarrollo, todo ello en un espíritu de asociación o partenariado entre la UE y terceros países.

Esta visión integral está también presente en el Plan de Acción de las Conferencias Euroafricanas de Rabat y Trípoli, celebradas en julio y noviembre de 2006, que contempla medidas específicas para avanzar en una gestión de la migración que potencie sus vínculos con el desarrollo. El pasado 21 de junio, Madrid fue el escenario de una importante reunión de seguimiento de la Conferencia de Rabat, en la que los países europeos y africanos compartieron las iniciativas nacionales y regionales que han puesto en marcha o planean ejecutar, y se acordó la creación de una red de puntos de contacto y de grupos de expertos técnicos encargados de hacer un seguimiento de las medidas acordadas.

Asimismo, en el marco del «Enfoque Global», han comenzado a enviarse misiones de la UE a países africanos para reforzar el diálogo político en temas de migración, y lanzar un proceso de estrecha cooperación sobre el terreno que ha de dar lugar a medidas concretas. Además, está previsto el establecimiento de centros de informa-

ción y gestión de la migración, inspirados en las propuestas en Migración y Desarrollo que España llevó al CAGRE de Luxemburgo. Estos centros, de titularidad y gestión africanas, y con financiación europea, se crearían en una primera fase en países de África Occidental, y estarían encargados de diversas funciones, tales como información sobre oportunidades de migración legal; formación; facilitación de unión de oferta y demanda de mano de obra entre países vecinos de la región y los dos continentes; atención a los intereses de los emigrantes en los países de destino y protección de sus familias en los países de origen; o coordinación de las acciones dirigidas a facilitar y fomentar la inversión de capacidades y recursos de las diásporas en su país de origen. En el marco de estos centros, se contempla que los Estados miembros de la UE puedan prestar su asistencia técnica y/o financiera, apoyándoles en el desempeño de sus funciones, y velando por la complementariedad y coherencia entre su labor y las políticas migratorias de los países de destino. España va a apoyar técnica y financieramente estos centros de información y gestión de la migración, que han de ser el embrión de las políticas públicas migratorias descritas con anterioridad. El primero acaba de crearse en Bamako, capital de Malí.

Además del marco de la UE, la voluntad de España es impulsar esta misma visión de corresponsabilidad y participación positiva en otros foros multilaterales, como el de las Cumbres Iberoamericanas, cuya última edición, en Montevideo (2006), ha estado dedicada a la migración y el desarrollo.

Por otro lado, España ha participado activamente en la preparación y celebración del primer Foro Global sobre Migración y Desarrollo, celebrado en Bruselas del 9 al 11 de julio de 2007, y que ha sido el marco para que los países compartieran sus experiencias, iniciativas y buenas prácticas, susceptibles de aumentar el impacto de la migración sobre el desarrollo. En concreto, España ha participado en las mesas redondas dedicadas a migración temporal y sus efectos sobre el desarrollo; y efectos económicos de los flujos migratorios (remesas).

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-08 considera los flujos migratorios como una fuente de riqueza para los países de origen y destino, y, por vez primera, el Plan Anual de Cooperación

Internacional (PACI) 2007 ha contemplado explícitamente como área de intervención la migración y el desarrollo. Sobre esta base, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) ha puesto en marcha, en colaboración con otras entidades, diversos proyectos cuyo fin es crear, desde la cooperación española, vínculos o lazos que consigan potenciar los efectos de la migración sobre el desarrollo de los países.

Así, actualmente está en marcha el proyecto piloto de codesarrollo entre Ecuador y España (Cañar-Murcia), en el que participan la AECI, el Gobierno de Murcia, otras entidades españolas y diversas instituciones ecuatorianas, públicas y privadas. Los ejes de acción del proyecto incluyen, entre otros, el acompañamiento psicosocial y jurídico a migrantes y sus familiares; el fortalecimiento de los sistemas de educación y formación profesional para jóvenes; el fomento del tejido empresarial local y translocal; la sensibilización sobre la realidad migratoria y sus potencialidades para el desarrollo; y el fortalecimiento de organizaciones e instituciones.

Además de este proyecto, que constituye la base para extender esta línea de trabajo en los próximos años, la AECI ha incluido al codesarrollo entre las prioridades de los nuevos Convenios que ha firmado con varias ONGD en 2006. La AECI participa en la formulación de los eventuales proyectos y tendrá un papel activo en el seguimiento de los mismos. En 2006 se aprobaron 4 convenios con ONGD en América Latina por una suma de casi 6 millones de euros para cuatro años: CODESPA, con la República Dominicana; ACSUR, con Ecuador; CIDEAL, con Colombia y Ecuador; y Cáritas, con Ecuador. Se prevé en 2007 firmar nuevos convenios con otras ONGD para iniciar actividades en otros países de la región.

Cada uno de estos proyectos presenta sus particularidades y acciones concretas vinculadas con el codesarrollo: intervención en grupos vulnerables; fortalecimiento de las oportunidades de desarrollo económico, social y humano mediante la solidaridad y el apoyo mutuos y acciones conjuntas entre organizaciones y asociaciones situadas en los países de origen y de destino (España); y proyectos productivos de satisfacción de las necesidades básicas, trabajo con grupos afectados por el conflicto en Colombia y Ecuador (en el caso del proyecto de CIDEAL).

Cabe destacar asimismo el Convenio firmado con ACSUR-Las Segovias para Ecuador, con migrantes *quichuas saraguros* y sus comunidades de origen, que tiene por objeto fomentar la utilización de remesas como herramienta de desarrollo humano, social y económico, en las comunidades de las provincias ecuatorianas de Loja y Zamora, todo ello en conexión con colectivos procedentes de esas zonas asentados en las provincias de Valencia y Alicante, que mantienen conexión con ellas.

Por otro lado, la cooperación española ha previsto dar apoyo técnico a los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua en materia de gestión de la migración legal, y con el fin de que dicha gestión maximice la contribución de los flujos migratorios entre los dos países sobre su desarrollo, tal y como quedó plasmado tanto en el Acta de la VI Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Nicaragüense de Cooperación firmada el 17 de mayo de 2005, como en el Acta de la IX Comisión Mixta con Costa Rica, firmada en San José el pasado día 26 de enero. Las acciones propuestas pretenden aumentar la contribución de los movimientos migratorios a los procesos de desarrollo en Costa Rica y Nicaragua, esperando promover procesos de crecimiento económico y mejorar las condiciones sociales en las zonas de alta migración de los dos países. Para ello, se regularán los flujos migratorios laborales de los trabajadores nicaragüenses en Costa Rica, se favorecerán las condiciones de inserción laboral en los mercados de trabajo de los migrantes, se mejorará la situación psicosocial de las personas migrantes y sus familias y se promoverá la integración social de los migrantes. Para la consecución de dichos resultados se espera la ejecución de una serie de actividades en el plazo de tres años, contando como contrapartes con los ministerios de trabajo de ambos países.

Además, en las conclusiones del seminario «Las personas inmigrantes como agentes de desarrollo», celebrado el pasado 14-17 de noviembre de 2006 en Cartagena de Indias (Colombia) y del 5 al 8 de junio de 2007 en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en colaboración con la AECI, se acordó la creación de una Red Latinoamericana de Codesarrollo que pudiera aglutinar a los distintos actores públicos y privados de los paí-

ses latinoamericanos, especialmente de aquellos con mayor incidencia de los flujos migratorios hacia España. Esta Red se plantea, entre sus objetivos, difundir los estudios, documentación, información y experiencias en materia de migración y desarrollo, fomentando el intercambio de conocimiento y buenas prácticas; facilitar la identificación y el conocimiento mutuo de los actores que trabajan en codesarrollo; promover espacios de reflexión entre los distintos actores, especialmente las organizaciones sociales y de inmigrantes, tendiendo puentes de comunicación y colaboración entre los países de origen y de destino; facilitar la concertación de partenariados nacionales y transnacionales para la creación de proyectos de codesarrollo; prestar información sobre las políticas migratorias (en particular de integración de inmigrantes) y de cooperación al desarrollo, fomentando la coherencia de políticas; y contribuir al diseño de políticas públicas en la materia.

En África, está prevista la puesta en marcha del Convenio Integral de Codesarrollo para Malí, Níger y Marruecos, con la ONG MPDL, con un importante componente de educación y formación. La duración es de cuatro años y el presupuesto total asciende a dos millones de euros. Entre las líneas de trabajo que contempla, destaca la creación y consolidación de una Red de Asociaciones entre España y Marruecos.

Asimismo, seguirán su curso los proyectos piloto en Marruecos y Senegal. El proyecto de Senegal, que tiene por objeto fomentar el desarrollo local y la integración en el espacio transnacional a través de las microfinanzas y remesas, surgió de la presentación de una propuesta vía la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) por parte de seis asociaciones de senegaleses en Cataluña y el Fons-Catalá de Cooperació al Desenvolupament, para operar entre Casamance (Sare Coly-Ossouye) y Cataluña. Las acciones del proyecto se basan en los logros alcanzados por un previo proyecto MIDEL-UE en la misma zona como son una mutua de crédito y una cooperativa agrícola.

El proyecto de Marruecos, «Proyecto Tataour (Desarrollo): Diagnóstico participativo y estrategia de intervención con perspectiva de género sobre remesas y codesarrollo en Cataluña y norte de Marruecos» fue seleccionado por incorporar el perfil de migración

circular y temporal, además de la experiencia de codesarrollo de Pagesos Solidarios y su relación con el país y los colectivos. Esta organización lleva trabajando mucho tiempo con la organización de agricultores de Cataluña, para traer trabajadores temporales a las campañas de la fruta. Cuando los trabajadores de temporada están aquí, reciben formación y se identifica especialmente a posibles «líderes» que puedan ser actores de codesarrollo en sus comunidades de origen. El proyecto tiene previsto realizar un diagnóstico participativo (desde una perspectiva de género) de posibles acciones de codesarrollo, entre residentes marroquíes en Cataluña y sus comunidades de origen, con la posibilidad de que las remesas puedan desempeñar un papel relevante.

Finalmente, en el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza, que aspira a encontrar fuentes de financiación para el desarrollo alternativas y complementarias a la ayuda oficial, España viene trabajando en la búsqueda de vías o mecanismos que permitan aumentar el impacto de las remesas sobre el desarrollo de las comunidades a las que van dirigidas. El 11 de enero de 2007 tuvo lugar la firma de dos acuerdos de intenciones entre la Administración Pública (Secretaría de Estado de Cooperación y Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración), por un lado, y el sector financiero (Confederación Española de Cajas de Ahorro, CECA, y la Asociación Española de Banca, AEB), por el otro, con el objetivo de promover la mayor implicación de las partes en la puesta en marcha de mecanismos que logren que las remesas tengan un mayor impacto en la financiación al desarrollo de los países receptores de las mismas. Las primeras iniciativas ya han sido lanzadas en colaboración con entidades financieras españolas, otras administraciones, y asociaciones de emigrantes en España, dando lugar a los tres primeros proyectos piloto con Senegal, Ecuador y Marruecos. Estas iniciativas parten de la consideración de las remesas como un flujo privado, y, por tanto, del reconocimiento y respeto de la libertad del receptor de las mismas para darles el uso que crea conveniente. Pretenden brindar al receptor cauces, oportunidades o posibilidades de inversión en proyectos productivos económica y socialmente (PYMES y/o negocios familiares), abaratando los costes de envío de las remesas, estimulando el desarrollo del tejido financiero en los

países de origen (de manera que llegue lo más cerca posible del receptor), y ofreciendo a los receptores una capacidad crediticia (de acceso a créditos), garantizada por el envío periódico de las remesas; capacidad que además otorga un mayor margen de planificación que el mecanismo más limitado de los microcréditos. Estos proyectos han de venir apoyados por la creación de partenariados público-privados, con presencia de la cooperación española, asociaciones de inmigrantes en España y entidades privadas españolas y extranjeras, que identifiquen necesidades de inversión y otorguen financiación a proyectos de desarrollo en los países de origen que vengan a complementar las actuaciones individuales.

Todas estas iniciativas representan las líneas de trabajo que España viene impulsando con el fin de hacer de la migración una fuerza positiva para el desarrollo. Pocas sociedades como la española tienen aún a flor de piel su memoria colectiva apoyada en la emigración. Pocas sociedades como la española tienen hoy el compromiso claro de la apuesta por la cooperación para el desarrollo como uno de sus deberes éticos más importantes. Valgan estas reflexiones compartidas para mostrar por dónde discurren las propuestas que, desde la cooperación española, se dirigen a hacer de la migración una verdadera oportunidad para el desarrollo.

20. REFLEXIONES EN TORNO A LA COOPERACIÓN CIENTÍFICA ESPAÑOLA AL DESARROLLO

Jesús Sebastián *

1. CARACTERIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN CIENTÍFICA AL DESARROLLO

La comprensión de la cooperación científica al desarrollo requiere asumir varias premisas. En primer lugar, que se diferencia de la concepción tradicional de la cooperación científica, en segundo lugar que es un medio y no un fin y en tercer lugar, que hay que superar la visión histórica de la AECI, que le asigna un espacio casi autónomo y periférico en la corriente principal de sus estrategias.

La cooperación científica al desarrollo se distingue de la cooperación científica *sensu estricto* en los objetivos, actores, modalidades, resultados e impactos, si bien existen en algunos casos fronteras difusas. La comprensión de las especificidades es importante para plantear su papel en la política de cooperación al desarrollo, para relativizar los planteamientos y expectativas de los investigadores y las instituciones respecto a la AECI y para delimitar los roles de la Administración en el fomento de la cooperación científica.

La cooperación científica al desarrollo tiene un papel instrumental. Es un medio para conseguir tres tipos de objetivos: la creación de capacidades para la investigación y el desarrollo tecnológico (I+D), el fortalecimiento institucional de los sistemas científico-técnicos y la generación, difusión y transferencia de conocimientos y tecnologías en problemas críticos para el desarrollo.

---

* Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

La AECI ha tenido dificultades para entender la cooperación científica como un instrumento para el desarrollo. Ni conceptual ni operativamente ha estado suficientemente integrada en su visión de la cooperación al desarrollo, en sus planes de acción y en sus instrumentos. Ha caminado por un camino propio más cercano, sorprendentemente, al de la cooperación *sensu estricto* que al de la cooperación al desarrollo. En consecuencia se requiere un cambio sustancial en la percepción de los responsables y gestores del MAEC y AECI sobre el rol de la cooperación científica al desarrollo que se traduzca en su valoración e integración en los enfoques, estrategias y planes de acción.

El fundamento de la incorporación plena de la cooperación científica en las estrategias de la AECI viene justificado por el creciente peso que tiene el conocimiento en el desarrollo.

2. CONOCIMIENTO CIENTÍFICO Y DESARROLLO

Las teorías sobre el desarrollo que han fundamentado las estrategias de la cooperación internacional siempre han contemplado el papel del conocimiento como un elemento central para la mejora de las condiciones de vida y el progreso económico y social. La relevancia que tiene en la actualidad el conocimiento está fuertemente vinculada al hecho de que, cada vez más, el desarrollo está basado en otros recursos distintos de los tradicionales. La tecnología, la información, el aprendizaje, las capacidades y experiencia de los trabajadores, la cooperación, la formación de redes, entre otros, son factores cada vez más importantes dentro de los procesos de producción, tanto de bienes como de servicios. El alcance de las innovaciones tecnológicas de las últimas décadas ha sido tal que ha revolucionado la estructura productiva de las economías, con el surgimiento de nuevos sectores, con grandes transformaciones en los ya existentes y generando cambios en las capacidades de empresas, instituciones, países y regiones. Si el conocimiento es un factor fundamental, el fomento de los procesos implicados en su generación, difusión, absorción y uso se convier-

ten, por tanto, en uno de los protagonistas de las estrategias actuales de desarrollo.

El papel del conocimiento no solamente es relevante en el desarrollo económico, sino que se ha convertido también en un factor fundamental para la gobernabilidad, al relacionarse uno y otra en tres dimensiones: las oportunidades que ofrecen la ciencia y la tecnología para favorecer la gobernabilidad, las demandas que la gobernabilidad plantea a la ciencia y la tecnología y las dificultades que plantean la ciencia y la tecnología a la gobernabilidad.

Dentro de la dimensión de las oportunidades, la investigación ayuda a conocer y comprender los problemas y aspiraciones de la sociedad, permite mejorar los sistemas educativos y abordar la satisfacción de las demandas sociales en sectores críticos, como la salud, vivienda, transporte, vida urbana, servicios públicos, condiciones de trabajo, medio ambiente y seguridad. El desarrollo y utilización de tecnologías sociales tienen un impacto directo en la calidad de vida y contribuyen a favorecer la gobernabilidad.

Dentro de la segunda dimensión, se encuentran las demandas de datos científicos para la toma de decisiones y opciones políticas con menor riesgo, especialmente en temas con implicaciones tecnológicas, que a su vez tienen una creciente importancia en la mayoría de las políticas públicas. Las demandas que se formulan para el manejo de crisis, tanto a través de la previsión y prevención, como las producidas por accidentes ocasionales, especialmente en los ámbitos de la salud y del medio ambiente. Las que se relacionan con la disminución de las amenazas a la gobernabilidad, como la pobreza, la desigualdad, la inseguridad, la marginación, la corrupción, la desnutrición, los desequilibrios demográficos, la vida en las megaciudades y la violencia y las demandas para la propia gestión gubernamental.

La tercera dimensión se refiere a las dificultades y dilemas que plantea la ciencia y la tecnología a la gobernabilidad. Se traducen en implicaciones éticas a la hora de fomentar determinados desarrollos científicos y tecnológicos y a la hora de aplicar tecnologías con fronteras difusas. Estas dificultades y dilemas obligan a la toma de decisiones políticas en temas donde no hay consensos entre los grupos sociales e implican retos para la gobernabilidad.

La difusión social del conocimiento y la cultura científica son también factores de desarrollo. Factores que se revalorizan continuamente en la medida en que crece el peso del conocimiento científico y las aplicaciones de la tecnología en la vida diaria y las innovaciones productivas y sociales en su doble faceta de oportunidades y riesgos. La cultura científica propicia la modernización y el papel activo de la sociedad, en la medida en que aumenta la capacidad de asimilación del cambio, la superación de una posición de simple receptor pasivo de la tecnología, el aprovechamiento de las oportunidades derivadas de los nuevos conocimientos y la posición crítica y responsable frente a los riesgos y dilemas derivados de los mismos. Además, la cultura científica contribuye al fortalecimiento de la democracia y a la gobernabilidad, a través de la participación social en la toma de decisiones y su legitimización en el ámbito de las políticas científicas y tecnológicas.

Todas estas consideraciones sobre el papel del conocimiento no son ajenas a su contribución a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uno de los aspectos analizados en el estudio liderado por J. D. Sachs es el papel de la ciencia y la tecnología en la consecución de estos objetivos, dando lugar a un informe titulado *Innovation: Applying Knowledge in Development*. El papel del conocimiento se encuentra explícito en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tanto desde el punto de vista de la elaboración de las estrategias para su consecución, como de la implementación de las mismas. En unos casos, se requiere difundir, transferir y aplicar conocimientos y tecnologías existentes y, en otros, generar nuevos conocimientos y tecnologías adecuados para la solución de problemas en contextos específicos, además de la creación y fortalecimiento de las capacidades nacionales para la investigación y la innovación. El Informe señala algunas recomendaciones concretas para orientar las estrategias para la cooperación científica orientada al desarrollo.

Los análisis precedentes ponen de manifiesto que el conocimiento científico y tecnológico junto a los procesos de innovación, están directamente asociados al desarrollo económico y a la gobernabilidad, mientras que la cultura científica está en la base del desarrollo de una sociedad activa que fomente el cambio tecnológico y la innovación social. Además, la ciencia, la tecnología y la innova-

ción son sustanciales en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, jugando un papel directo en algunos ellos e indirecto en todos los demás.

Estos argumentos y realidades fundamentan la consideración de la cooperación científica y tecnológica como un eje fundamental de actividad en las estrategias de cooperación internacional al desarrollo.

3. EL CONOCIMIENTO EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 presenta un manifiesto déficit en la consideración del papel del conocimiento en los procesos de desarrollo. Incluso dentro de las consideraciones sobre el aumento de las capacidades económicas, entre los seis aspectos que se citan no se incluyen el factor tecnológico y la innovación, a pesar de que hoy nadie duda que éstos juegan actualmente un papel fundamental en la mejora de la productividad y la competitividad de la economía y son piezas motoras de la economía del conocimiento.

Este déficit se observa en las prioridades horizontales y en las estrategias y prioridades sectoriales del Plan Director. Si bien en algunas de ellas se alude a la investigación, estas alusiones son puntuales y escasamente desarrolladas. La cooperación científica y tecnológica como instrumento de la cooperación al desarrollo no tiene, por tanto, un tratamiento adecuado en el actual Plan.

Esta situación es probablemente fruto del desconocimiento de las oportunidades que ofrece la cooperación científica, por la visión tradicional dominante en los ámbitos de la cooperación al desarrollo en nuestro país. Esto contrasta cuando se analiza la contribución potencial de la cooperación científica a cada uno de los siete objetivos estratégicos y en las cinco prioridades horizontales del Plan Director. Se identifican numerosas posibilidades, algunas de evidente impacto.

Este ejercicio pone de manifiesto el carácter dual de la cooperación científica al desarrollo, como fuente de conocimientos para abordar los objetivos y metas de desarrollo y como instrumento

para la creación de capacidades endógenas para I+D. La gestión de esta dualidad es uno de los retos del diseño de la cooperación científica al desarrollo.

El próximo Plan Director ofrece una oportunidad para incluir la consideración del conocimiento como un factor de desarrollo y definir una estrategia específica para la cooperación científica que contemple sus múltiples dimensiones y oportunidades.

4. AVANCES Y RETOS DE LA COOPERACIÓN CIENTÍFICA AL DESARROLLO

El balance de los últimos años entre avances realizados y retos pendientes en la cooperación científica española al desarrollo está escorado hacia los segundos.

Probablemente la ausencia de una estrategia específica en el Plan Director, junto a la visión tradicional de la AECI señalada más arriba han contribuido a que los avances cualitativos no hayan sido muchos, si bien se ha iniciado un esfuerzo de reflexión y estudio en la Agencia para enfocar más adecuadamente el ámbito de la cooperación científica al desarrollo en el futuro. Los avances se han producido fundamentalmente en el aumento de los presupuestos dedicados a los programas tradicionales.

En la práctica el fomento de la cooperación científica ha seguido ocupando un espacio propio sin mayor vinculación con los planes de cooperación de los países. Autonomía que se escenifica con su gestión en una unidad administrativa en la AECI diferente de las que se ocupan de la cooperación técnica. El fomento de la cooperación científica se ha canalizado fundamentalmente a través de dos instrumentos, el programa de becas MAEC-AECI y el programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica (PCI).

La dimensión de la cooperación al desarrollo del programa de becas está desdibujada por la mezcla en este programa de becas con diferentes objetivos, si bien sorprendentemente comparten los mismos criterios de selección, y por el concepto de beca utilizado,

poco adecuado a las tendencias actuales en los esquemas de formación de investigadores de países de menor desarrollado.

La beca se concibe como una ayuda personal a un individuo para la realización de estudios en instituciones españolas. Esta concepción de la beca minusvalora el componente de fortalecimiento institucional que podría tener asociada la misma y, en consecuencia, disminuye su impacto desde el punto de vista de la cooperación para el desarrollo. La formación y especialización de recursos humanos no está articulada con el fortalecimiento de las instituciones de los países en desarrollo, ni garantiza una colaboración interinstitucional entre las instituciones españolas y las de los otros países. De esta manera se pierde el valor añadido de la cooperación y en lugar de ser las becas un instrumento de la cooperación para el desarrollo, se convierten simplemente en un instrumento para la captación de estudiantes extranjeros en España. Aún considerando las insuficiencias de este enfoque de las becas, la aplicación práctica de los criterios de selección de los becarios tampoco es satisfactoria, puesto que contribuye muy indirectamente e insuficientemente a priorizarlos de acuerdo a los objetivos de la cooperación al desarrollo en la formación de recursos humanos.

El PCI pone de manifiesto la ambigüedad de la AECI en el fomento de la cooperación científica (¿qué tipo de cooperación científica y para qué?) y en la percepción de las universidades y centros de investigación sobre la función de la Agencia (¿financiar la cooperación, independientemente del objetivo, con América Latina y África?). El PCI consolida un espacio propio para las universidades desarticulado del sistema de la cooperación al desarrollo, lo que probablemente no es la mejor señal para consolidar a las universidades como agentes de la cooperación.

En la práctica el PCI es una ventanilla para la financiación, fundamentalmente de la movilidad, de proyectos realizados conjuntamente con instituciones de los países latinoamericanos y del norte de África. El carácter puntual de los proyectos, la dependencia de la demanda espontánea, la atomización y dispersión de las actividades y las limitaciones en las financiaciones concedidas, frenan el impacto del programa en los objetivos del desarrollo, más allá de los beneficiarios directos de las actividades.

En la convocatoria de 2007 se ha introducido una modalidad en el PCI en una buena dirección. Se trata de las acciones integradas, que van a poner a prueba a las universidades españoles en su capacidad para articular propuestas institucionales de mayor envergadura, mayor focalización y en consecuencia, con mayores posibilidades de impacto. Será interesante conocer la respuesta a esta modalidad para certificar la vocación institucional de las universidades en la cooperación al desarrollo.

Además de los programas señalados, la AECI ha elaborado estrategias de cooperación en medio ambiente en 2002 y en salud en 2003. En ambas se contempla la investigación como un ámbito de actuación. En medio ambiente se canalizan actividades de investigación a través de las acciones de los Programas Araucaria y Azahar. En salud las actividades de investigación son menos explícitas, puesto que predominan las actividades de asistencia técnica y de apoyo a programas de organismos internacionales. El Programa Vita, implementado en África puede ser un marco adecuado para el desarrollo de investigaciones orientadas a problemas del desarrollo. El CSIC, que mantiene una activa cooperación científica con América Latina, no tiene un enfoque de cooperación al desarrollo.

La Fundación Carolina, que recibe su principal financiación de la AECI, está en un proceso de redefinición de sus becas para mejorar los aspectos de equidad y contribución al desarrollo. Además ha iniciado un programa de apoyo a investigaciones relacionadas con el desarrollo.

¿Y los retos?

El abordaje de los retos pendientes requiere una firme decisión para reorientar el papel, los enfoques y los instrumentos para integrar la cooperación científica en las estrategias de la cooperación oficial al desarrollo. Pequeños retoques al modelo actual no son suficientes. Se precisa un nuevo modelo basado en tres condiciones: definir con claridad el ámbito y objetivos de la cooperación científica al desarrollo, incorporar la cooperación científica en las estrategias país y articular la cooperación científica en las estrategias de cooperación multilateral. Como se ha señalado, la elaboración del próximo Plan Director de la Cooperación Espa-

ñola ofrece una oportunidad para conceptuar e implementar un nuevo modelo.

Con relación a los objetivos de la cooperación científica española al desarrollo se pueden señalar los dos más importantes: 1) creación de capacidades para la investigación y la innovación en los países socio, incluyendo el fortalecimiento institucional de los sistemas científico-técnicos y 2) fomento de la generación, difusión y transferencia de conocimientos en el marco de los proyectos de cooperación al desarrollo ejecutados por la cooperación española. Este doble objetivo se corresponde con la dualidad de la cooperación científica al desarrollo señalada anteriormente.

El primero se centra en contribuir a crear capacidades endógenas para la investigación y la innovación a través de la formación de investigadores y tecnólogos, el fortalecimiento de las capacidades para elaborar políticas y planes de desarrollo de la investigación y la innovación, el fortalecimiento de las instituciones de I+D y de fomento de la innovación, el apoyo a la constitución de «clusters» en sectores productivos maduros y la contribución a fondos nacionales para I+D en los países socio, entre otros. Se trata en definitiva de poner en práctica los principios de la Declaración de París en la cooperación científica española al desarrollo. Este enfoque exige una evaluación de la situación de I+D en los países y una negociación con ellos para elaborar la estrategia de intervención. En el tema de la formación se precisa un cambio radical en el enfoque actual de las becas, pasando del modelo de beca individual al de beca institucional, negociando paquetes de becas con las contrapartes en los países y las contrapartes españolas, así como incorporando en las becas componentes de cooperación científica entre las instituciones asociadas y de mejora de las condiciones para la reincorporación a sus países de los investigadores formados.

El segundo se centra en el fomento de la generación, difusión y transferencia de conocimientos y tecnologías en el marco de proyectos de cooperación al desarrollo. Se trata de incorporar en el diseño de estos proyectos los componentes de capacitación de alto nivel, de investigación y de transferencia necesarios para su ejecución. La cooperación científica en este enfoque es complementaria y está integrada en los proyectos de desarrollo imple-

mentados por la AECI en los diferentes sectores. La dificultad que se puede encontrar se debe a la escasa experiencia existente para aplicar este enfoque, pero como en tantos otros ámbitos de aprendizaje, se trata de ponerse a ello. Será conveniente incorporar investigadores en las fases de diseño de los proyectos y establecer procedimientos para la incorporación de grupos de investigación españoles en la ejecución de los mismos. Será también necesario abandonar el papel de ventanilla para recibir y tramitar solicitudes de ayudas para actividades varias y sustituirlo por un papel proactivo más sofisticado, donde el actual planteamiento del PCI tiene un escaso papel.

Complementariamente a esta modalidad de actuación asociada a proyectos de cooperación, se puede también contemplar el apoyo de la AECI a trabajos de investigación sobre el desarrollo que contribuyan a consolidar una comunidad científica en España sobre estos temas y generar conocimientos para la cooperación internacional al desarrollo.

Con relación a la incorporación de la cooperación científica en las estrategias país, se trata de que tanto las actuaciones enfocadas a la creación de capacidades como las asociadas a los proyectos de cooperación formen parte del paquete de intervención de la AECI en cada país. Este enfoque integrador obliga a un cambio en las prácticas que frecuentemente existen en las OTC de desviar las iniciativas de formación e investigación que surgen en los países hacia las convocatorias de becas y del PCI.

Con relación a la articulación de la cooperación científica en las estrategias de cooperación multilateral se trata de abrir oportunidades para los centros de investigación e investigadores españoles en los fondos y programas multilaterales a los que España está contribuyendo. Habría que incorporar este enfoque en las negociaciones para la participación española. Un caso particular, pero relevante en Iberoamérica, es la participación de la AECI en el programa multilateral CYTED, si es que este programa se reenfoca en el futuro hacia la cooperación al desarrollo.

En cuanto a los actores que pueden viabilizar estas propuestas, tanto institucionales como individuales, se puede tener la seguridad de que la respuesta puede ser muy positiva. Hay clara conciencia de

que el modelo espontáneo actual está agotado y que se precisa tener unos rumbos y objetivos claros para enmarcar la energía y el interés creciente de universidades y centros de investigación por contribuir con impactos en la cooperación al desarrollo. Por parte de la AECI se requerirá una reconsideración sobre el modelo organizativo y de gestión de este ámbito específico de la cooperación y contar con un mayor número de especialistas.

La reducida extensión de este artículo obliga a renunciar a entrar en mayores detalles sobre las reflexiones expuestas. El mensaje principal es que si la cooperación oficial española quiere rentabilizar las oportunidades de la cooperación científica al desarrollo se precisan cambios de mentalidad y de modelos de intervención.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Archibugi, D. y Pietrobelli, C. (2003): «The Globalisation of Technology and its Implications for Developing Countries», *Technological Forecasting and Social Change,* núm. 70, pp. 861-883.

Arocena, R. y Sutz, J. (2002): *Subdesarrollo e innovación. Navegando contra el viento,* OEI y Cambridge University Press, Madrid.

Banco Mundial (1999): *El conocimiento al servicio del desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial,* Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.

European Commission (2004): *Research for Development: from challenges to policies*, Bruselas.

Juma, C. y Yee-Cheong, L. (eds.) (2005)*: Innovation: Applying Knowledge in Development*, Millenium Project, Londres, Earthscan.

OCDE (2002): *Knowledge Flows, Innovation and Learning in Developing Countries*, París.

Sebastián, J. (2004): *Cooperación e internacionalización de las universidades*, Buenos Aires, Biblos/SECIB [ISBN: 950-786-446-6].

— (2006): «Oportunidades y desafíos de la cooperación universitaria al desarrollo», en S. Arias y E. Molina (eds.), *Universidad y cooperación al desarrollo*, Madrid, UAM [ISBN: 84-8344-012-1].

— (2007): «Conocimiento, cooperación y desarrollo», *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y* Sociedad, vol. 3, núm. 8, pp. 195-208.

— y Benavides, C. (2007): «*Ciencia, Tecnología y Desarrollo*», Agencia Española de Cooperación internacional (en prensa).

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2005): *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
United Nations Development Programme (2001): *Making Technologies Work for Human Development,* Nueva York, Oxford University Press.
Watson, R.; Crawford, M. y Farley, S. (2003): *Strategic Approaches to Science and Technology in Development*, Washington, The World Bank.

21. LA FORMACIÓN SUPERIOR DE RECURSOS HUMANOS, INSTRUMENTO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: TEORÍAS Y REALIDADES

GONZALO GUZMÁN *

No parece necesario en el momento actual tener que hacer ninguna defensa ni hincapié sobre la importancia o valor que se le reconoce, tanto desde formulaciones de las teorías micro y macroeconómicas, como desde postulados más prácticos, al papel que el conocimiento y su transmisión juegan en todos los procesos productivos. Si efectivamente el conocimiento tiene que ser tratado como un factor fundamental en la función de producción, además de los consabidos capital y trabajo, se ha de comprender fácilmente por qué todo lo que tiene que ver con su generación y transmisión, adquieren tanta relevancia cuando se habla de desarrollo socioeconómico.

Hoy en día todo el mundo habla del conocimiento, de su transferencia, del *know how*, de la educación, de la formación humana, de la ciencia y la tecnología, de la I+D+i, conceptos todos ellos con límites no muy precisos en la sociedad actual y con áreas claras de coincidencia e interposición. Nadie entendería que en un plan que alguien trazara para futuro, sobre una empresa, una organización o incluso para un país, pudiera dejar sin contemplar estos aspectos.

Sin embargo, la realidad se ha empecinado muchas veces en mostrarlo: países en vías de desarrollo han venido proponiendo muchas veces programas que ignoraban estos extremos, llevados, tal vez, por la premura de sus necesidades más urgentes y sus resultados a más corto plazo. De todos es conocido que las inversiones en educación y ciencia producen sus efectos a medio y largo plazo,

* Agencia Española de Cooperación Internacional.

lo que no concuerda siempre con determinadas perspectivas políticas y coyunturales.

La declaración de la UNESCO sobre la ciencia y el uso del conocimiento científico, con motivo de la celebración de la Conferencia Mundial sobre la Ciencia en 1999, reconocía en su apartado tercero la necesidad de vincular la ciencia y sus aplicaciones con el desarrollo económico, social y cultural, y su relevancia especial cuando se trata de países en desarrollo.

Asimismo, la Declaración del Milenio, propiciada por la ONU en el año 2000, incluía la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible como grandes objetivos de la agenda de la cooperación internacional al desarrollo, materializados en una serie de ámbitos a ser alcanzados en 2015.

Sin embargo, no aparece la función del conocimiento, la ciencia y la tecnología reconocida explícitamente como tal, como un ámbito con naturaleza propia, sino transversalmente, al referirse a las estrategias y a los instrumentos para alcanzar los objetivos propuestos. Puede decirse que este mismo escenario se ha reproducido en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, en donde se alude al papel de la ciencia y la tecnología (C&T) y de sus actores en numerosos apartados, pero no se articula un espacio específico para la misma. Hay que añadir que, una vez detectada esta circunstancia, existe la determinación política de presentar en breve una estrategia sectorial que dé cumplida respuesta a esta carencia.

Entre las recomendaciones de la Declaración del Milenio, que tienen que ver con el conocimiento, la ciencia y la tecnología para el desarrollo, aparece, entre otras, la creación y fortalecimiento de capacidades nacionales para la I+D+i mediante la formación y consolidación de recursos humanos.

Con ello, viene a indicarse a los países desarrollados que, en efecto, la formación de recursos humanos, en general, es un instrumento de la cooperación internacional al desarrollo en tanto está orientado a la consecución de la lucha contra la pobreza, en el horizonte de la búsqueda de la sostenibilidad. Esta idea será retomada más tarde, pero de momento surge la duda sobre si ello ha sido o es siempre así.

Analizando las estructuras de los presupuestos nacionales de los países desarrollados, durante los últimos treinta años, puede llegarse a la conclusión de que el incremento progresivo y continuo de las partidas asignadas a la educación, la ciencia y la tecnología, ha sido uno de los factores del desarrollo de sus economías y del incremento de su calidad de vida y bienestar social. Este paradigma que debía haber presidido las formulaciones de los planes internacionales y nacionales de cooperación al desarrollo de terceros países, no siempre fue utilizado en toda su amplitud, y muchas veces, cuando lo fue, tampoco jugó en su contexto adecuado, por lo que los resultados obtenidos no fueron los deseados.

España recibió en 1979 su último préstamo de los organismos financieros para el desarrollo y pasó, algún tiempo después, a convertirse, aunque de forma muy limitada, en país donante. Su experiencia, pues, en este ámbito es reciente, aunque intensa y progresiva. Pocos países cuentan con una sociedad tan sensibilizada y solidaria, un consenso político tan estable en esta materia y un incremento de sus aportaciones tan sustancial y continuo, sobre todo en los últimos años.

Durante todo este tiempo, e incluso cuando su condición era de país receptor, España ha venido incidiendo en la formación de recursos humanos. Ya en la época pretérita del Instituto de Cultura Hispánica, se facilitaba la presencia y estancia de estudiantes y profesores universitarios de América Latina en universidades y centros españoles para la realización de estudios e investigaciones en materia de historia y cultura hispánicas.

Desde entonces hasta los momentos actuales, mucho se ha recorrido y puede cifrarse en torno a las 100.000 personas las que han pasado a través de las LX convocatorias de su programa general de Becas MAEC-AECI. El primer ámbito de incidencia, como es el meramente histórico y cultural, pasó a ser ampliado con la aparición del Instituto de Cooperación Iberoamericana, y más tarde con la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), a todas las áreas del conocimiento.

La formación de recursos humanos para el desarrollo que, en función del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, debe estar dirigida especialmente a los niveles primarios de la

educación, pasa, en el marco actual de actuación de la AECI, a ser compatibilizada con su trayectoria de acción sobre la educación superior, igualmente esencial en cualquier plan de desarrollo. Difícilmente puede imaginarse un sistema integral educativo sin la concurrencia de profesionales universitarios, científicos y tecnólogos.

Informes anuales recientes sobre grados de financiación de diversos sectores de actividad por parte de la cooperación española, recomiendan un mayor incremento de las partidas asignadas al sector educativo primario, sin que suponga ello una merma al mayor grado existente en los ámbitos de la educación superior y la investigación científica. A título indicativo, hay que destacar los últimos esfuerzos desarrollados por AECI en los procesos de alfabetización de adultos de muchos países, en su educación primaria y secundaria y en la formación profesional, que tratan de ir compensando el desequilibrio detectado, por la vía de la cooperación bilateral y la financiación a proyectos de ONGD.

Así pues, la formación superior de recursos humanos queda configurada como una modalidad instrumental de la cooperación universitaria y científica al desarrollo. Esta afirmación implica, por una parte, la posibilidad de existencia de otras modalidades, como, por ejemplo, el apoyo y asistencia a los sistemas nacionales de C&T, las facilidades para el intercambio y difusión de bibliografía y acceso a bases de datos, la adquisición de equipamiento didáctico, científico y de apoyo e infraestructura, en general, y, por otra, la instrumentalidad de la formación como tal, que debe ser considerada siempre como medio, y no fin en sí misma.

Los dos programas que la cooperación española articula para dar respuesta a esta necesidad, son el Programa de Becas MAEC-AECI, y el Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica (PCI).

Son programas generados desde la oferta, a diferencia de los programas consensuados en el marco de la cooperación bilateral; son, asimismo, programas totalmente abiertos, a los que puede acceder cualquier peticionario, y, por último, no son programas en los que, en su resolución, existen cupos, ni por países, ni por entidades receptoras o participantes, ni por subprogramas.

Todos ellos son programas ya existentes que, con el Plan Director de la Cooperación Española en vigor, han sido —y lo son todavía— objeto de ajustes y enfoques nuevos, para adecuarlos lo más posible al logro de los objetivos y metas propuestas.

La pregunta general que se puede formular respecto a los mismos es: ¿en qué medida pueden considerarse instrumentos eficaces y eficientes de la cooperación al desarrollo?

De entrada, hay que reconocer que el hecho de que sean modalidades tradicionales de la cooperación española, no las hace acreedoras «a priori» de esta condición. Exceptuando el PCI en su primer formato, referido fundamentalmente a la movilidad masiva de estudiantes y más limitada de profesores, realizada en el año 1999, estos programas no han sido nunca objeto de evaluaciones rigurosas, que ayuden a dar claves para mejorar su diseño, sus modalidades de intervención y sus resultados, en la búsqueda de su optimización.

Sin embargo, durante los últimos cuatro años transcurridos, la formación superior de recursos humanos para el desarrollo ha sido sometida a un proceso de reflexión y acomodación progresiva a las nuevas realidades, supuestos y objetivos que marca el Plan Director de la Cooperación Española vigente.

A continuación, de una forma lo más ordenada y sistemática posible, se presenta una serie de valoraciones y matices que han ayudado a la toma de algunas decisiones últimamente adoptadas y a las que habrán de tomarse en el futuro.

1. MODALIDADES DE INTERVENCIÓN

Ya se ha apuntado el carácter abierto del programa de Becas MAEC-AECI, puesto que, en el ámbito de la formación de postgrado, permite la realización de todo tipo de actividades presenciales (cursos de especialización, master oficiales, master de título propio, doctorados, investigaciones, pasantías, etc.) en cualquier tipo de universidad o centro, público o privado. Dentro de esta diversidad, la formación doctoral es tradicionalmente la más solicitada y conce-

dida, teniendo una duración de hasta un máximo de tres años. No llama la atención este hecho, puesto que los países en desarrollo adolecen de una falta generalizada de doctores, en sus incipientes sistemas educativos y científicos.

Hasta el presente, la formación ha tenido carácter presencial, lo que conlleva algunas ventajas, fundamentalmente en áreas experimentales del conocimiento, pero acarrea inconvenientes, como el elevado coste económico que entraña para el ente financiador, y el desarraigo que sufre el becario al estar tanto tiempo fuera de su país de origen y de su entorno académico, social y familiar.

La AECI contempla otras modalidades de formación, compartiendo periodos presenciales y trabajos en países de origen, sobre todo a partir de la generalización de las nuevas tecnologías telemáticas, que propician la transferencia de información de forma fiable y económica. No es lógico que en un mundo caracterizado, entre otras cosas, por la utilización masiva de tecnologías de última generación para la transmisión de la información, la cooperación en el ámbito de la formación de recursos humanos siga anclada en modos y sistemas utilizados en siglos pasados. Así mismo, las relaciones de cooperación y asociación entre universidades y centros de distintas áreas geográficas, materializada en la proliferación de todo tipo de convenios y acuerdos de colaboración, van a permitir unos nuevos esquemas de formación compartida, hasta ahora muy poco o nada utilizados, acercando así la formación a la cooperación científica.

Igualmente, sería conveniente hacer referencia al hecho controvertido del no retorno del becario a su país de origen. Antes se ha indicado que no existen en estos momentos informes o evaluaciones que incidan en esta o en otras variables, pero la idea que puede deducirse de la constatación empírica de la realidad es que se trata de una eventualidad mucho más frecuente de lo deseable, que pone en tela de juicio el propio sistema de becas. En este sentido, hay que fomentar la realización de trabajos de análisis e investigación en esta materia, tanto propios, como liderados por otras instituciones. La AECI, de momento, trata de incidir sobre este problema en una doble vertiente: priorizando solicitudes formuladas en un contexto de cooperación interdepartamental o intercentros, con declaración

de acogida después del período de formación en España, e igualmente facilitando sólo la formación doctoral de solicitantes, en ámbitos de interés declarado por el país de procedencia.

En lo que respecta al PCI, la AECI ha introducido en sus últimas convocatorias algunos elementos en cuanto a sus modalidades, conducentes a adecuarlo más a los objetivos de la cooperación al desarrollo. Así, ha articulado dos convocatorias de carácter regional, una —ya existente— para países iberoamericanos y otra única, de nuevo cuño, para países mediterráneos (Argelia, Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez), y también ha introducido una nueva modalidad de Acciones Integradas, para potenciar la presentación de programas y proyectos de mayor calado y envergadura, afectos a desarrollos institucionales y a la existencia de acuerdos de cooperación intercentros. En el marco de esta nuevas Acciones Integradas, va a ser posible fortalecer los sistemas de investigación de los países de menor desarrollo, mediante la financiación de la formación de investigadores y tecnólogos, gastos de personal docente, investigador y de apoyo, la creación de infraestructuras, laboratorios, bibliotecas, material fungible y equipamiento científico e informático para la investigación.

2. ACTORES

La acción general de la AECI se ha venido caracterizando por la colaboración de otros actores en la realización de programas y proyectos de cooperación. Su estructura, que viene ampliándose progresivamente en los últimos años, no le permite ser autosuficiente en la mayor parte de los ámbitos en los que actúa, y en el de la formación superior de recursos humanos, para la cooperación universitaria y científica, se produce con mayor grado.

Esta circunstancia implica que se haya producido, por parte de la AECI, una acción decidida por recuperar la sintonía y mejorar el nivel de relación con los actores imprescindibles, universidades y centros de formación e investigación, con los que, en años pasados, no se había propiciado un buen entendimiento.

Restaurado el clima de confianza con los mismos, las acciones y programas que se acometen son siempre discutidos y consensuados a fin de garantizar su mejor desarrollo. No hay que olvidar que las instituciones participantes dedican también parte de sus propios recursos y disponen de su propio repertorio de objetivos y prioridades, que no tienen que ser necesariamente coincidentes con los de la AECI.

Puede decirse que actualmente se trabaja en un escenario en el que se trata de conciliar los objetivos de todos los actores participantes, donantes y receptores, institucionales e individuales, a fin de obtener los mejores resultados con el mayor nivel de sostenibilidad.

3. RECURSOS ECONÓMICOS

El manifiesto interés por la cooperación universitaria y científica se evidencia, entre otras cosas, por un muy importante incremento en los últimos cuatro años de los presupuestos de la AECI asignados a estos programas, incremento que en algunos casos, como en el PCI, llega hasta el 432%: de los 3.557.046 de euros del año 2004 se ha pasado a los 15.400.000 de euros del actual 2007.

Los inicios de los trabajos para la presentación en meses próximos de la Estrategia en materia de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo apoyará las primeras medidas adoptadas en este sentido y abrirá nuevos cauces para facilitar la definición de metas y objetivos concretos, así como la articulación de nuevos programas y acciones y el reforzamiento o reorientación de los existentes.

4. EVALUACIÓN, SELECCIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO

Cualquier programa de ayudas o subvenciones se ha de sustanciar mediante una metodología que ha de inscribirse en las normas procedimentales en vigor, que, en el caso que aquí se refiere, son las de

la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su Reglamento aparecido en Real decreto 887/2006, de 21 de julio, que propenden, fundamentalmente, a los principios de publicidad, concurrencia competitiva y transparencia de los procesos de evaluación y adjudicación.

En relación con los criterios de evaluación, tanto de las solicitudes de becas, como de proyectos y acciones del PCI, siempre han sido tenidos en consideración criterios relacionados con méritos académicos y profesionales, ya clásicos. Sin embargo, de forma complementaria pero pujante, se está dando paso a la entrada de criterios, también objetivables, pero con mayor peso en la baremación, relacionados con otros aspectos que pueden dar más valor añadido a las propuestas, como son la capacidad de replicación de conocimientos, el reforzamiento de las prioridades sectoriales o geográficas de la cooperación española, internacional, o la del país de origen, o la existencia de un marco previo de colaboración interinstitucional en proyectos concretos o de compromiso de trabajo en el centro del país de origen al retorno de la persona aquí formada.

En lo que concierne al control y seguimiento de la actividad formativa, los criterios están actualmente cambiando. Del mero control administrativo, necesario para posibilitar sucesivas transferencias, se está transitando a un control de carácter más técnico y científico, donde el contacto con el tutor es más fluido y, debido al mayor conocimiento de las posibles incidencias, la capacidad de toma de decisiones, a tiempo, es mayor. La relación que se establece con la población en formación debe estar presidida por criterios de eficacia y eficiencia, lejos de consideraciones de tipo personal, que pudieran ser calificadas de paternalistas. La persona que acepta una subvención o beca para la realización de una determinada actividad se compromete a llevarla a término en plazo, dedicando todos sus esfuerzos a la misma, por lo que, en este contexto, la comunicación entre el centro receptor y la entidad financiadora tiene que ser potenciada.

Todas las cooperaciones internacionales mantienen actualizado su registro de profesionales, investigadores y docentes formados con cargo a sus presupuestos, con el propósito de conocer su progresión académica, social y profesional, organizando para ello aso-

ciaciones, foros y convenciones con la finalidad de no perder el hilo conductor, al tiempo que se configura una comunidad de intereses. El esfuerzo que la AECI ha realizado en este campo ha sido bastante escaso y errático, limitándose a la creación, en su momento, de una asociación de antiguos becarios, que, por su poca adecuada titularidad en su constitución y estatutos, no ha resultado instrumentalmente operativa.

En la actualidad, la AECI retoma el interés por esta fase del proceso y tiene previsto la creación de una unidad específica que se encargue de todos estos extremos, de forma sistemática, organizada y coherente.

5. SINERGIAS

Los recursos que la cooperación al desarrollo maneja son inevitablemente limitados y, con independencia de su origen público o privado, deben ser empleados de forma eficaz y eficiente, en la búsqueda del mayor efecto o impacto con el menor coste posible.

Trasladado este principio al ámbito de la formación superior de recursos humanos, se puede prever para el mismo una mayor necesidad de incardinar sus programas en otros marcos de acción, bilaterales o multilaterales, a fin de conseguir sinergias que hagan de la formación algo de mayor valor que el que posee por sí misma.

Esta tendencia observada en los planteamientos de los programas de formación de otras cooperaciones, planea sobre los de la cooperación española y a corto plazo se acabarán de implantar las medidas necesarias para que así sea.

6. REFORZAMIENTO INSTITUCIONAL

Ya se ha indicado con anterioridad, pero se vuelve a poner de manifiesto que puesto que la población potencialmente elegible, susceptible de ser formada, adquiere magnitudes incalculables, cualquier

programa formativo cuyo objetivo estuviera ligado a alcanzar algún porcentaje, aunque mínimo, de la misma, estaría desde el principio abocado al fracaso.

Aparece, pues, de forma casi natural, la necesidad de ligar la formación de personas a las instituciones de las que forman parte, ya sean docentes o investigadores, ya profesionales o funcionarios, de forma que esos conocimientos nuevos adquiridos, bien puedan ser transferidos a terceros y utilizados en la generación de otros nuevos, bien puedan servir de soporte para la toma de decisiones en ámbitos de gestión y dirección.

Para acabar y a modo de corolario, una última reflexión. La cooperación española seguirá poniendo en marcha y aplicando recursos económicos cuantiosos a los programas de formación superior, pero inevitablemente van a ser, de forma progresiva, objeto de reformas, a fin de adecuarlos a los requerimientos actuales de la propia evolución de las nuevas tecnologías, que habrán de ser incorporadas, y a las necesidades de los instrumentos de la cooperación al desarrollo, con los que deberá actuar en sintonía. Al mismo tiempo, es de esperar que los teóricos y expertos en cooperación al desarrollo produzcan nuevos avances metodológicos para la evaluación de sus impactos.

Nuevas teorías pueden aflorar a partir del conocimiento de la realidad. El reto está servido.

22. COHESIÓN SOCIAL Y SECTOR PÚBLICO

ANTONIO FERNÁNDEZ-POYATO *

La cohesión social es un eje central de las relaciones y el diálogo político institucionalizado entre la Unión Europea y América Latina. En las declaraciones de las últimas Cumbres de la Unión Europea-América Latina y Caribe (Guadalajara 2004 y Viena 2006) los jefes de Estado y de Gobierno han reconocido que la cohesión social constituye un asunto prioritario que debe ser abordado por los gobiernos de ambas regiones, de tal forma que puedan superarse los problemas derivados de la desigualdad social y la exclusión; problemas que ponen en peligro la sostenibilidad del crecimiento económico y la calidad de la democracia en los países latinoamericanos.

La incorporación de la cohesión social como eje estratégico del vínculo político entre las dos regiones responde a un nuevo esquema de cooperación internacional para el desarrollo con el que se pretende «contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos (as) la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad» [1].

La adopción de esta línea de trabajo en la cooperación europea y española es especialmente significativa, ya que les permite establecer un abordaje integral de los problemas estructurales de Latinoamérica (pobreza, desigualdad social y debilidad institucional); contribuyendo así, a la formulación de un nuevo contrato social donde

---

* Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

[1] Declaración de Viena 2006, párrafo 37.

realmente se reconozcan y ejerzan los derechos fundamentales, las libertades públicas y los derechos sociales y económicos de todas las personas de la región.

En este sentido, la cohesión social se perfila, simultáneamente, como un valor, un objetivo y un instrumento que España ha integrado en su sistema de cooperación internacional con el propósito de poder garantizar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo endógeno y de crecimiento de los países en vías de desarrollo (PVD) y en especial, de países de renta media como son la mayoría de los latinoamericanos. Es un *valor* porque pone en el centro de los debates la universalización de los derechos sociales básicos como principio fundamental de las políticas públicas y de cooperación. Es un *objetivo* porque determina un horizonte deseable en muchos países del mundo, entre ellos los de América Latina, al que la cooperación debe apuntar. Es, finalmente, un *instrumento*, porque implica el desarrollo de modelos innovadores y herramientas concretas para avanzar en la búsqueda de cohesión a través de la cooperación y la asistencia técnica pública.

LA IMPORTANCIA DE LA COHESIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LATINOAMERICANO

La cohesión social es en sí misma un concepto complejo y difuso, que no responde a una definición unívoca. No obstante, en sus diferentes acepciones se hace referencia a un mismo conjunto de procesos sociopolíticos en los que se asignan valores y se construyen *comunidades de interpretación* comunes, caracterizadas por la reducción de la desigualdad en la distribución de la riqueza e ingresos, la inclusión y la generación de un sentido de pertenencia en la ciudadanía.

En apretada síntesis, es posible entender a la cohesión social como el acceso al bienestar y a los servicios esenciales para que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer sus derechos fundamentales, sin discriminación de ningún tipo y con especial atención a la diversidad.

Se trata por tanto, de la promoción de sociedades más justas y equitativas en las que realmente la ciudadanía pueda ejercer sus derechos económicos y sociales y donde, al mismo tiempo, se aseguren mayores niveles de crecimiento económico, bienestar y prosperidad. Todo ello, en un marco de fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas y sus diferentes mecanismos de participación y representación política y ciudadana.

La cohesión social es factor muy importante en la promoción del desarrollo humano y la lucha contra la pobreza, ya que integra tres pilares fundamentales para el aumento efectivo de las capacidades humanas:

i) igualdad de oportunidades para que todos y todas puedan acceder al bienestar y a los servicios sociales básicos, especialmente en lo que se refiere a la educación, la salud y la protección,

ii) un Estado capaz de redistribuir los excedentes de la riqueza y desarrollar políticas públicas de integración social, y

iii) una ciudadanía activa que participa en la gestión de los asuntos públicos.

Desde estas tres dimensiones, la cohesión social se transforma en un concepto sumamente relevante para las sociedades latinoamericanas, ya que responde a algunos de los principales problemas de la región. Generalizando: América Latina es la región más desigual del mundo, sin ser la más pobre; sus instituciones —el Estado, en general— ha sufrido en los últimos años un proceso de desmantelamiento que le impide asegurar el bienestar para el conjunto de la población, y raramente cuenta con recursos fiscales suficientes para ejecutar políticas sociales; existe un clima de desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas que se traduce en ocasiones en una puesta en duda de la democracia como forma de gobierno más adecuada para la región.

Por otro lado, Europa es, sin lugar a dudas, el lugar del mundo donde más y mejor se han desarrollado las medidas en pro de la cohesión social, económica y territorial. El proceso de construcción de la Unión Europea se apoya en una medida importante en la

construcción de mecanismos de solidaridad entre Estados y regiones, así como en la promoción de políticas nacionales de universalización de los derechos sociales básicos. Con todas sus diferencias y con la evidente necesidad de adaptación a una nueva realidad social, los regímenes de bienestar europeos son una referencia insoslayable cuando se plantea la importancia de la cohesión social como objetivo y medio para el desarrollo.

Considerando estos dos parámetros —la pertinencia del concepto para América Latina y el amplio desarrollo de medidas, políticas y combinaciones de políticas *(policy mix)* en Europa sobre el tema— resulta evidente que la cohesión social constituye un ámbito de trabajo conjunto que debe ser priorizado.

Para la cooperación europea en general, y la cooperación española en particular, trabajar con los socios latinoamericanos en pos de este objetivo representa una oportunidad de poner en valor la experiencia europea y, muy particularmente, la experiencia de las últimas tres décadas de desarrollo en España. La sistematización y transmisión de conocimientos por parte de los propios implicados en el progreso español reciente es un valor sumamente demandado en América Latina. La cooperación puede y debe hacer uso, entonces, de este recurso, sobre todo en sus actuaciones de fortalecimiento institucional y asistencia técnica.

Todo esto deberá traducirse en la activación e impulso de los mecanismos políticos y de políticas públicas necesarias en ámbitos clave como la educación, la salud o la igualdad de género para garantizar el esfuerzo que los países de América Latina realizan hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Como ya se ha mencionado, el fomento de la cohesión social en América Latina y en general, en el resto de países de renta media, constituye una forma de garantizar la sostenibilidad de sus procesos de desarrollo, bienestar y crecimiento. Pero sobre todo, de consolidar sus mecanismos de la lucha contra la pobreza (ODM incluidos) en dos ámbitos esenciales: el de la política y el de la ciudadanía. En el primero, porque implica un mandato político (de carácter endógeno) para las instituciones públicas y sus responsables en el sentido de impulsar medidas específicas para la cohesión, la justicia y la equidad social. En el segundo, porque permite el ejercicio de una

ciudadanía activa y con amplio sentido de pertenencia a su entorno sociopolítico y económico.

UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA COHESIÓN SOCIAL

Aunque no existen modelos o fórmulas universales que garanticen la cohesión social, es importante señalar que este objetivo sólo podrá ser alcanzado en la medida en que existan instituciones públicas eficientes, responsables, transparentes y democráticas. Desde luego, dichas instituciones deben estar adaptadas a los nuevos desafíos de la gobernanza democrática e integradas en modelos de intervención que garanticen una interacción continua entre todos los agentes estatales y de la sociedad civil, así como con la ciudadanía en general.

El fortalecimiento institucional y el aumento de las capacidades políticas e institucionales de los Estados constituyen, por tanto, un pilar básico sobre el que necesariamente han de estructurarse todas las actuaciones o políticas que pretendan alcanzar una mayor cohesión social para el desarrollo humano. Es decir, Estados con capacidad fiscal, política y técnica, encarnados en instituciones responsables y legítimas, desde las que se ejecuten políticas públicas redistributivas y en clave de cohesión social.

El Estado y las administraciones públicas desempeñan un rol esencial como agentes redistribuidores de los excedentes de riqueza y garantes de derechos y libertades. Por ello, es esencial que desde la cooperación internacional para el desarrollo se sigan impulsando medidas de fortalecimiento institucional en los PVD, de tal forma que puedan incrementar sus niveles de cohesión social y desarrollo humano, y que para esto se utilice el recurso que representan las instituciones europeas en los distintos sectores de que se trate. Las políticas de cooperación se transformarían así en mecanismos de animación o facilitación de relaciones entre los Estados y las administraciones en torno a las políticas necesarias para la cohesión social.

Al igual que sucede con cualquier otro ámbito o política pública, la cohesión social necesita asentarse en sólidas bases económi-

cas. Pero tampoco se debe olvidar que las políticas de crecimiento sólo serán eficaces y sostenibles si toman en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables y se complementan con políticas de redistribución ambiciosas y otras medidas de orden social orientadas a mejorar las condiciones de vida de amplias capas de población. No existe por tanto, dicotomía entre crecimiento y desarrollo social. De hecho, es posible generar excedentes de la riqueza al mismo tiempo que se apuesta por la cohesión social.

En este orden de ideas, conviene señalar que la cohesión social (en Latinoamérica y otras regiones con países de renta media) también requiere del establecimiento de acuerdos políticos en los que se consolide su presencia al interior de las agendas políticas nacionales y regionales. Es un asunto en el que las voluntades políticas tienen el principal peso y por lo tanto, implica el compromiso y el liderazgo político de los dirigentes actuales y futuros de los PVD.

Para que esto suceda, es imprescindible que lo público y la política se (re)posicionen como los ámbitos idóneos y responsables de la cohesión social y el desarrollo humano. La experiencia de los denominados procesos de reforma y ajuste llevados a cabo durante las últimas dos décadas del siglo XX, pone de manifiesto que donde no existe una institucionalidad sólida y una política democrática activa se generan las condiciones propicias para la emergencia de la corrupción, la pobreza y el subdesarrollo.

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA LA COHESIÓN SOCIAL: LA FIIAPP Y EL PROGRAMA EUROSOCIAL

El Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina, EUROsociAL, es la principal iniciativa de la Comisión Europea en el campo de la cohesión social. EUROsociAL pretende fortalecer políticas e instituciones públicas generadoras de cohesión social en cinco ámbitos: la justicia, la educación, la salud, la fiscalidad y el empleo. El Programa es parte del diálogo estratégico institucionalizado entre la Unión Europea y América Latina.

El Programa EUROsociAL inició sus actividades en septiembre de 2005 y tiene una duración prevista de cuatro años, con un presupuesto total de 36,5 millones de euros. Las actuaciones son ejecutadas por consorcios euro-latinoamericanos de organismos públicos, quienes tienen la responsabilidad de planificar y desarrollar las actividades previstas en el marco de la subvención de manera transparente, eficiente y eficaz.

La Comisión Europea ha otorgado a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) la Secretaría Ejecutiva del Programa, que se ocupa de la coordinación del conjunto de las actividades de EUROsociAL, así como el liderazgo del consorcio que ejecuta las actividades en el sector de la Administración de la Justicia, junto con el Consejo General del Poder Judicial de España. Ambas tareas ofrecen a la Fundación, y a través de la Fundación a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y al Gobierno de España, la oportunidad de participar en un proceso de diálogo de alto nivel esencial para configurar la agenda del desarrollo latinoamericano en el futuro inmediato.

La Agencia Española de Cooperación Internacional participa activamente en EUROsociAL, tanto en la cofinanciación de una parte del presupuesto como, muy significativamente, en el apoyo técnico y político a las actividades que desarrollan los distintos consorcios. Este apoyo es central para asegurar un mayor impacto y una importante legitimidad en una región como América Latina. También es relevante mencionar que otras cooperaciones bilaterales, especialmente la de Francia, desempeñan un papel importante. Además, el esquema de coordinación de EUROsociAL incluye también un Comité Conjunto de orientación estratégica que reúne al BID, la CEPAL, el PNUD y la Comisión Europea. La Comisión ha creado también un grupo de trabajo sobre cohesión social con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además del BID. Todo esto convierte a EUROsociAL en una prueba piloto de mecanismos innovadores de coordinación y alineación de la cooperación, en la línea de lo pretendido por la Declaración de París.

Un programa de las características de EUROsociAL tiene una clara dimensión política desde distintas vertientes: por un lado, en

la medida en que constituye una oportunidad para generar dinámicas de cambio en los poderes públicos en la región latinoamericana conducentes a un mayor progreso social. Asimismo el programa abre la puerta a la generación de los consensos políticos de amplia base necesarios para el diseño y ejecución de políticas públicas que promuevan la cohesión social.

El programa se dirige esencialmente a administraciones públicas y personas con capacidad para tomar decisiones políticas de América Latina. En las actividades también se implican administraciones públicas europeas para compartir experiencias de cohesión social con sus pares latinoamericanos. El concepto central en el que se apoya la estrategia de EUROsociAL es el de «red». Se trata, en síntesis, de crear canales de comunicación y trabajo entre representantes de distintas administraciones públicas europeas y latinoamericanas para compartir las experiencias y las lecciones aprendidas. Precisamente con ese objetivo se han celebrado en junio de 2006 y 2007 los dos primeros Encuentros Internacionales de Redes EUROsociAL, que han contribuido a consolidar vínculos entre administraciones públicas de las dos regiones y a situar el concepto de cohesión social en el centro de sus debates.

Pero más allá de las iniciativas concretas promovidas por EUROsociAL, quizás lo más valioso de este programa radica en la articulación de un nuevo modelo de cooperación, innovador tanto en su diseño como en su operativa, y basado, no ya en asistencia meramente financiera, sino en el establecimiento de consorcios y de mecanismos para el intercambio de experiencias como principales instrumentos de asistencia técnica.

Con ello el programa incorpora muchas de las lecciones aprendidas en el ámbito de la cooperación en los últimos tiempos, aspectos como la necesidad de dotar a los países receptores de la capacidad institucional necesaria para aprovechar la asistencia económica, la importancia de la «apropiación» de los modelos de asistencia por parte de los agentes receptores o la obligación de adaptar el diseño y contenido de los mecanismos de asistencia a las oportunidades y necesidades locales.

Todo ello viene a demostrar que la construcción de institucionalidad vuelve a ocupar un lugar central en la asistencia para el desarro-

llo. Y el programa EUROsociAL, con su modelo basado en el intercambio de experiencias institucionales y en el establecimiento de redes de trabajo donde las administraciones públicas de los diferentes países puedan aprender las unas de las otras, se está convirtiendo rápidamente en referencia a nivel internacional de este nuevo modelo de cooperación.

EUROsociAL es una prueba palpable, como muchas otras, de que el compromiso de la cooperación española con la cohesión social se está traduciendo en acciones concretas y de que España está teniendo una intervención decidida para fomentar no sólo la cohesión, sino modelos de asistencia más eficientes para conseguirla.

RETOS DE FUTURO: PRÓXIMAS INICIATIVAS

Tras este primer avance, la promoción de la cohesión social en los países de renta media se enfrenta a un doble desafió. Por un lado, se debe continuar posicionando la cohesión social como una dimensión esencial del desarrollo humano y por tanto, de la cooperación internacional. Por otro, es necesario seguir trabajando en el diseño de nuevos modelos de asistencia e iniciativas que den una traducción concreta a esta convicción.

En lo referente al primer aspecto, es imprescindible continuar con un esfuerzo de pedagogía para situar la cohesión en el centro del debate político, tanto ante líderes públicos como ante los/as ciudadanos/as de los países receptores y los países donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

En el caso de América Latina, ese esfuerzo ha de materializarse en el impulso de espacios de diálogo político y concertación en los que todos los países de la región puedan sentar las bases para el establecimiento de un «modelo social latinoamericano» para la superación de sus problemas estructurales y la gestión de las nuevas oportunidades y riesgos de la globalización.

Además, es fundamental diseminar este nuevo modelo de cooperación, más participativo, más inclusivo, más colegiado y, por ende, más efectivo, inaugurado con EUROsociAL. Por ello, la

FIIAPP se haya inmersa en algunos procesos europeos para la preparación de nuevas iniciativas en este ámbito. Un buen ejemplo es la reformulación del Programa URB-AL, de cooperación entre ciudades y entes locales, que en su tercera fase centrará sus actividades en el tema de la cohesión social.

Esta iniciativa, como muchas otras en las que se hallan inmersos otros actores españoles, es la mejor prueba del papel central de la cohesión social en la cooperación, dada su importancia para la calidad institucional, el crecimiento económico y el desarrollo humano de una región como América Latina. La FIIAPP y la cooperación española en su conjunto están pues actuando para hacer de la cohesión social no sólo un objetivo, sino un logro.

23. LA COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO SOCIAL

Florencio Gudiño *

Es un supuesto comúnmente aceptado que la cooperación para el desarrollo debe centrarse, más que en ningún otro aspecto, en cuestiones vinculadas con «lo social». Desde la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague del año 1995, un hito en el proceso de definición de la agenda de desarrollo y cooperación, este ámbito de actuación ha cobrado una relevancia que hasta entonces, algo eclipsado por las teorías que priorizaban «lo económico» como motor del progreso, no tenía. Después, la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sus metas e indicadores, no ha hecho más que confirmar esta tendencia.

La búsqueda compartida de sociedades más justas e igualitarias se ha transformado en un objetivo común de políticas nacionales y de la cooperación internacional, entendiendo que el mero funcionamiento de los mercados o el crecimiento económico sin regulación no generan necesariamente desarrollo y, mucho menos, igualdad social. En otras palabras, el progreso productivo y de renta es una condición necesaria pero de ninguna manera suficiente para el desarrollo social, y ni siquiera es posible postular que se trata de una etapa precedente (algunos, incluso, afirman que la lógica causa-efecto es justamente la contraria). En cualquier caso, la búsqueda de la igualdad social debe ser, al menos, contemporánea a la promoción del crecimiento económico.

---

* Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Florencio Gudiño es Director Técnico de la Oficina de Coordinación del Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina (EUROsociAL) de la Comisión Europea.

¿CÓMO DELIMITAR LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL?

En el mundo de la cooperación y de las políticas públicas, lo social suele emparentarse con la educación, la salud, la seguridad o protección frente a eventualidades como el paro o la vejez, la nutrición, el saneamiento y, ocasionalmente, la vivienda. De manera más precisa, dentro de los sectores sociales podría identificarse un subgrupo con aquellos que constituyen lo que podría denominarse los «servicios sociales básicos». Se trata de un paquete que pretendería asegurar los mínimos indispensables de supervivencia, educación y salud para que el país de que se trate cuente con bases más o menos sólidas para construir su modelo propio de desarrollo. En naciones que no hayan alcanzado estos mínimos, la cooperación deberá centrarse en su promoción, en la creación de, por decirlo de alguna manera, los fundamentos básicos del desarrollo.

La iniciativa de asignar un 20% del presupuesto nacional y un 20% de los recursos de cooperación a los servicios sociales básicos, adoptada en la Cumbre de Copenhague en 1995, fue hecha operativa un año más tarde a través de una reunión técnica en la que se llegó al «consenso de Oslo sobre la iniciativa 20/20». El consenso definió que los servicios sociales básicos incluirían la educación básica, la salud primaria (incluyendo salud reproductiva y programas de población), la nutrición, la provisión de agua potable y saneamiento, así como la capacidad institucional para proporcionar estos servicios. El grupo de trabajo de estadísticas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE determinó entonces los códigos de «propósitos» o sectores de la ayuda que se incluirían en este epígrafe, dentro del grupo más general denominado «Infraestructuras Sociales y Administrativas» (código 100), primer epígrafe dentro del *Creditor Reporting System* (CRS).

El consenso de Oslo y la contabilización de recursos han permitido avances importantes en la comparación internacional, lo que ha generado esfuerzos de sensibilización política e información ciudadana del estilo (aunque no de la magnitud) de las campañas del 0,7%. Sin embargo, como el propio CAD sugiere en un breve in-

forme [1], es preciso tomar los datos generados con mucha precaución, ya que, por un lado, los sectores seleccionados representan sólo una parte de lo que podríamos denominar «contribución al desarrollo social» y, por el otro, la información codificada podría subestimar el total de inversiones en este rubro, ya que el CRS sólo contabiliza un propósito por actividad. Finalmente, una gran proporción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los donantes es, de hecho, considerada como «no distribuible por sectores». En este rubro entra, por ejemplo, buena parte de la ayuda a presupuestos o los canjes de deuda, así como la ayuda de emergencia. Pero es evidente que buena parte de estos recursos sí tienen consecuencias en el desarrollo social del país receptor (piénsese en los canjes de deuda por educación), aunque su cuantificación puede resultar compleja o imposible.

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 sitúa a la cooperación en sectores sociales, de manera más general, como un elemento central para el desarrollo de las capacidades humanas, requisito para la lucha contra la pobreza en simultáneo con otros objetivos estratégicos como el aumento de las capacidades institucionales, económicas, culturales, para la sostenibilidad ambiental o para la construcción de la paz, además del necesario aumento de la autonomía de las mujeres [2].

Los seis sectores específicos priorizados por el Plan Director en el área social, en línea con la práctica internacional, son los siguientes:

- soberanía alimentaria y lucha contra el hambre;
- educación;
- salud;
- protección de colectivos vulnerables;

---

[1] CAD-OCDE (2000): *Measuring Aid to Basic Social Services*. Una Contribución de la Secretaría del CAD para información de los participantes en la revisión 5 años después de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, Ginebra, junio de 2000. Disponible en http://www.oecd.org/dataoecd/11/63/6877054.pdf.

[2] Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación – Secretaría de Estado de Cooperación Internacional: *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid, 2005.

- habitabilidad básica;
- acceso al agua potable y saneamiento básico.

La importancia de la cooperación en estos seis sectores se hace evidente cuando se revisa su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las metas y los indicadores básicos establecidos en el año 2000. En efecto, los objetivos 2, 3, 4, 5 y 6, sus metas asociadas y los indicadores se enmarcan integralmente en dos sectores sociales esenciales: la educación y la salud. Dentro del objetivo 1 de erradicación de la pobreza extrema, una de las metas (la número 2) con sus dos indicadores refiere específicamente a la lucha contra el hambre y la desnutrición, mientras que en el objetivo 7 sobre medio ambiente una de las metas, la 10, tiene que ver con el acceso al agua potable y otra, la 11, con la habitabilidad y el saneamiento para habitantes de tugurios. En síntesis, solamente el objetivo 8 sobre la asociación mundial para el desarrollo y 2 de las 11 metas vinculadas con los primeros 7 ODM corresponderían a sectores «no sociales».

¿QUÉ PROPORCIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA TIENE FINES SOCIALES?

La cooperación española se ha caracterizado a lo largo de su historia por enfatizar la importancia de la ayuda en el ámbito social. Sin embargo, en el Plan Director precedente (2001-2004) se preveía que el sector «Necesidades Sociales Básicas» absorbería el 20% del total de recursos en el cuatrienio, por debajo de la ayuda prevista para las «Infraestructuras y Promoción del tejido económico» (32%). Los datos, finalmente, arrojaron un promedio de inversión en este período del 20,4% en «lo social» *versus* un 22,5% en «lo económico»[3].

[3] MAEC – Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (20005): *Seguimiento PACI 2004*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid. Si se considera la definición internacional de Servicios Sociales Básicos mencionada anteriormente, la proporción es del 18%.

En el seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2005 se constata un incremento de la ayuda para infraestructuras y servicios sociales (básicos y no básicos) del 16%, junto con una reducción de aquélla dirigida a servicios económicos (del 27%) y a los sectores productivos (del 13%)[4]. Este año fue el punto de inflexión de la tendencia, ya que a partir de entonces comenzó a incrementarse la inversión en servicios sociales, llegando a un 36,4% de la AOD bruta distribuible en 2006[5]. De hecho, España habría cumplido en 2005, por primera vez, el compromiso 20/20, con una asignación de 194 millones de euros, el 21,3% de la AOD bilateral sectorialmente asignable, a los servicios sociales *básicos*[6].

Comparando con otros donantes, el patrón de asignación de la ayuda bilateral española para infraestructuras y servicios sociales se encuentra por debajo de la media del CAD, aunque en niveles similares al de países como Francia y Alemania (gráfico 1).

Es importante destacar, en el caso español, la importancia de la cooperación de las comunidades autónomas y entidades locales a servicios sociales. En 2005, la cooperación de estos actores representó un 42% del total de la AOD bilateral para servicios sociales básicos, correspondiendo el 58% restante a la Administración General del Estado.

Profundizando un poco el análisis sectorial, la cooperación española se concentra sobre todo en educación y salud (15,6% y 9,8%, respectivamente, del total de las contribuciones distribuibles sectorialmente entre 2003 y 2005). Otros subsectores como agua y saneamiento, vivienda o servicios sociales son mucho menos importantes. También es desigual la atención prestada a estos sectores según países receptores.

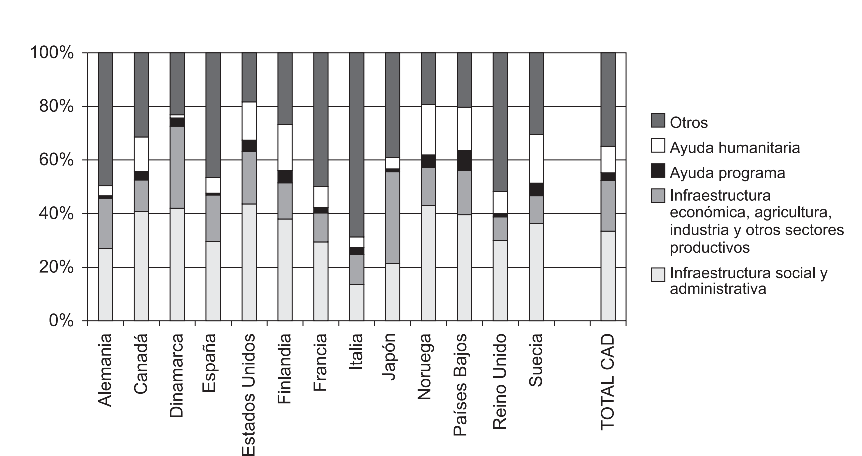
---

[4] MAEC – Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2006): *Seguimiento del PACI 2005*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid.

[5] MAEC – Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2007): *La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2006. Avance del Seguimiento del PACI 2006*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid.

[6] Algunos observadores de la cooperación española no están de acuerdo con los cálculos realizados oficialmente, ya que incluyen préstamos realizados a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo, lo que reduciría la proporción a un 17%. Véase Intermon-OXFAM (2007): *La realidad de la ayuda 2006-2007,* Madrid.

GRÁFICO 1. *Principales propósitos de la ayuda bilateral en 2004-2005. Donantes seleccionados*



FUENTE: Comité de Ayuda al Desarrollo - *Informe 2006 de Cooperación al Desarrollo*.

El PACI 2007 señala, al respecto y considerando el compromiso 20/20, «la necesidad de seguir intensificando nuestras contribuciones a estos sectores, de manera que el compromiso se cumpla en todos los países con los que España mantiene relaciones de cooperación para el desarrollo (…). Al tiempo, la Cooperación Española comenzará a prestar atención al cumplimiento del compromiso por parte de los países socios»[7]. En particular, se recomienda aumentar las contribuciones dirigidas al abastecimiento de agua potable, la salud sexual y reproductiva y la habitabilidad básica. En general, se plantea como meta deseable que, el menos un 50% de la ayuda distribuible se dirija a estos fines.

Un último elemento relativo a la cantidad de ayuda para servicios sociales básicos es la proporción de la cooperación española que se canaliza de manera multilateral. Esta ha sido una de las estrategias centrales para el aumento de la magnitud de la cooperación en los últimos dos años. En paralelo, también se ha incrementado la proporción de la AOD multilateral distribuible dirigida a

[7] MAEC – Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2007): *Plan Anual de Cooperación Internacional 2007*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid.

aquellas organizaciones internacionales cuyo ámbito de actuación prioritario tiene relación con los servicios sociales básicos, que ha pasado de un 8,6% en 2005 a más de un 17% en 2006[8].

MÁS ALLÁ DE LAS CIFRAS

Haciendo abstracción del aumento, muy significativo, de la cantidad de cooperación para servicios e infraestructuras sociales, corresponde plantear algunos avances y retos vinculados con la manera en que se planifica, ejecuta y evalúa la cooperación en sectores sociales. Un análisis más preciso de la calidad de esta cooperación y su impacto sobre el desarrollo de los países receptores excedería en mucho, obviamente, el alcance posible de este artículo.

En términos generales, una de las pistas que proporciona el PACI 2007 en la cita incluida en la sección anterior es la importancia de asegurar que la cooperación en el terreno social no actúe como desincentivo para que el propio país realice esfuerzos significativos de inversión en este ámbito. Es preciso, por lo tanto, avanzar en la alineación con estrategias nacionales incidiendo en la importancia del liderazgo, político e instrumental, de los gobiernos nacionales. Es esencial, por lo tanto, que los países receptores se hagan cargo de asumir los costes recurrentes que generan las políticas sociales, manteniendo niveles aceptables de calidad y cantidad en la inversión social. La cooperación no debería intervenir en casos en los que esta voluntad no estuviera garantizada, ya que podría generar dinámicas sumamente negativas en el medio y largo plazo.

Los instrumentos, viejos y nuevos, para la cooperación en el ámbito sanitario pueden ser perfeccionados. Es preciso avanzar en el aprendizaje para gestionar mecanismos como *Swaps* o ayuda a presupuestos, de manera de asegurar niveles razonables de seguimiento, tanto de los recursos como de los resultados en ámbitos sociales.

---

[8] MAEC – Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2007): *La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2006. Avance del Seguimiento del PACI 2006,* Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid.

Existen ya experiencias interesantes (por ejemplo, en el sector Salud de Mozambique) que será preciso analizar con detalle para identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas. Al mismo tiempo, las asistencias técnicas pueden ser una herramienta muy poderosa, sobre todo en temas vinculados con la armonización, la coordinación y la gestión de las políticas públicas necesarias en los sectores sociales. En este sentido, la extraordinaria experiencia acumulada en España en estos campos en las últimas tres décadas puede ser transmitida directamente por las administraciones públicas responsables a sus pares de otros países del mundo.

Los entes locales, las comunidades autónomas y las ONGD han sido en los últimos años actores fundamentales en la gestión de proyectos y programas de ayuda en sectores sociales. Su papel no debe de ninguna manera debilitarse en el futuro inmediato, pero su relevancia (así como la de organismos multilaterales) no debe tener como contrapartida un retroceso de la cooperación bilateral de la administración general del Estado.

Con respecto a la planificación, la cooperación española está desarrollando un esfuerzo importante para avanzar en la construcción de estrategias sectoriales en algunos sectores clave, como la educación, la salud o la lucha contra el hambre, así como sobre gobernanza y cohesión social, género y protección de colectivos vulnerables. La calidad de las estrategias ya disponibles (educación, pueblos indígenas, igualdad entre hombres y mujeres) está fuera de duda. Lo que resulta preocupante es la inflación en la planificación, que puede llevar a la paradoja que, si todo resulta importante y prioritario, finalmente nada lo sea. En este sentido, sería conveniente avanzar en la preparación de documentos sintéticos (que pueden ser preparados en formato convencional o, mejor, electrónico) que recojan, además de las líneas generales de trabajo, algunas buenas prácticas o ejemplos exitosos de programas en el área social, que puedan servir de orientación o influencia para quienes trabajan en esta área.

La pertinencia de las actividades en el ámbito social sólo podrá ser determinada por la realidad de los países receptores. Es, por lo tanto, importante avanzar en la determinación de las necesidades reales existentes en los socios de la cooperación española en estos

campos, que no necesariamente se referirán (sobre todo en países de renta media) a los problemas más básicos, sino que irán más allá. El foco en los ODM no debe impedir que la cooperación española se adecue a realidades diferentes en regiones como América Latina, que pueden tener demandas particulares igualmente importantes para la lucha contra la pobreza.

Se han realizado algunas evaluaciones de programas de la cooperación española en ámbitos sociales, tales como el Programa de Alfabetización y Educación de Adultos (PAEBA), las Escuelas Taller en Iberoamérica o en el ámbito sanitario. Todos ellos incluyen recomendaciones relevantes y prácticas, pero no muchos las conocen. Es importante que, de estas experiencias de evaluación, se extraigan elementos generales que influyan sobre los nuevos procesos de planificación y ejecución. En espacios tan amplios como los que se incluyen en el sector social, todos los esfuerzos de sistematización y documentación analítica que puedan ser realizados, en la misma línea de lo que se planteaba en el párrafo anterior, son tan insuficientes como bienvenidos.

EPÍLOGO SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL

En el artículo anterior se incluye una reflexión acerca de un objetivo y un valor que comienza a ser parte de los debates y programas de cooperación internacional, en Europa en general y, por supuesto, en España: la cohesión social. Es éste un concepto europeo que sirve para resumir y ordenar una serie de intervenciones relativas a la necesaria universalización de los derechos sociales básicos y al necesario fortalecimiento de los mecanismos (públicos) de inclusión que deben ser desarrollados para asegurar que la ciudadanía en su conjunto tenga un acceso real al bienestar y a servicios públicos de calidad. Pero también es una idea muy pertinente para la realidad de muchos países del mundo donde los problemas de pobreza se vinculan más con la desigualdad que con la escasez.

Un elemento central de la cohesión social, además de la salud y la educación, es el empleo. La promoción del empleo decente, si-

guiendo el concepto desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo, es sin duda una inversión social, ya que se acompaña de protección, formación y de la posibilidad de participar de manera plena en la sociedad. Pero la cohesión social tampoco puede alcanzarse si no existe una fiscalidad capaz de asegurar que el Estado redistribuye de forma equitativa los recursos, o de una justicia que asegure la vigencia del Estado de Derecho.

La cooperación española debe seguir trabajando en la promoción de sociedades más equitativas, con igualdad entre hombres y mujeres y facilitando el acceso al bienestar. Para esto, no sirve sólo con concentrarse en los sectores sociales básicos. Un concepto como el de cohesión social puede servir, en muchos casos, para organizar los programas nacionales de cooperación de manera más efectiva, buscando las necesarias sinergias entre lo social, lo fiscal, el empleo y todo aquello vinculado con la gobernanza democrática y la participación de la ciudadanía.

24. MEDIO AMBIENTE: TODAVÍA UN RETO PENDIENTE PARA LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

IGNACIO SANTOS *

EL MEDIO AMBIENTE: LA CENICIENTA DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

En un interesante documento que se presentó en septiembre de 2005, durante la Cumbre de Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se decía lo siguiente: «la percepción más habitual es que el medio ambiente es todavía la Cenicienta de las políticas de desarrollo, parece que muchos decidores de políticas todavía no están persuadidos de que invertir en medio ambiente puede ayudar a la reducción de la pobreza tanto como las medidas más convencionales relacionadas con las infraestructuras y la educación» (UNDP, 2005).

El documento, patrocinado por una amplia lista de expertos y organismos internacionales [1], lo coordinaba el prestigioso economista ambiental David Pearce y venía a decir, en la línea de lo que un año más tarde plantearía el famoso Informe Stern sobre la economía del cambio climático, que una gestión ambientalmente sostenible es rentable incluso también desde el punto de vista económico.

Para que los dirigentes que asistieron a la cumbre interiorizaran la importancia del medio ambiente a la hora de hablar de desarrollo, los promotores del documento organizaron una cena-conferen-

* Consultor, especialista en medio ambiente.

[1] Internacional Institute for Environment and Development (IIED); PNUD; PNUMA; Unión Mundial para la Conservación (UICN) y World Resources Institute (WRI).

cia para los jefes de Estado o presidentes del Gobierno bajo el título «Medio ambiente a favor de los ODM: Liderazgo, innovación, acción»; en la cena esos dirigentes pudieron escuchar a personalidades como Kofi Annan, Al Gore, los directores de agencias de Naciones Unidas como el PNUD y el PNUMA, junto con promotores de numerosas iniciativas concretas a favor del desarrollo sostenible.

¿Es el medio ambiente la Cenicienta de la cooperación para el desarrollo española? ¿Es preciso organizar un evento de alto nivel similar? Estas preguntas son pertinentes en un momento en el que «el cambio (ambiental) global plantea un desafío para la cooperación internacional y debería conducir hacia un nuevo enfoque de las políticas públicas de ayuda al desarrollo»[2].

Para contestar a estas cuestiones, y particularmente a la primera, reviso algunos documentos en los que he colaborado en los últimos años[3] y tengo la percepción de que conservan buena parte de su vigencia. Los problemas ambientales se intensifican, afectan más a los más pobres y las respuestas, incluidas las del sector de la cooperación para el desarrollo, son mínimas pese a que existe una aparente buena disposición. En una publicación reciente del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD/OCDE) se preguntaban: «Pero si el medio ambiente es tan importante, ¿por qué los países no están haciendo más?» (OCDE, 2006).

[2] Éste era más o menos el título de un póster que el autor presentó, junto con José Antonio González y Carlos Montes, ambos profesores de la Universidad Autónoma de Madrid, al I Congreso Nacional sobre Cambio Global. Adelanta un artículo colectivo.

[3] Entre otros: mi artículo, «Desde Río a Johanesburgo. La respuesta de la ayuda al desarrollo», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación,* 2002; el apartado sobre medio ambiente del documento «Globalización y lucha contra la pobreza: retos para la cooperación internacional de España. Orientaciones sobre políticas públicas de cooperación y desarrollo internacional»; el documento preparado para el taller sobre medio ambiente del proceso que condujo al Plan Director; los trabajos para los Informes de la Sostenibilidad en España 2006 y 2007.

LA IMPORTANCIA DEL MEDIO AMBIENTE PARA ELIMINAR LA POBREZA CONTINÚA SIENDO, POR DESGRACIA, UN TEMA POCO FAMILIAR PARA EL SECTOR DE LA COOPERACIÓN [4]

La cuestión clave está en entender que el bienestar humano se relaciona con el buen funcionamiento de los ecosistemas y con los servicios que estos producen; o lo que es lo mismo, en comprender que no resulta posible cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio si esto no se tiene en cuenta, como muestran las diversas tablas que asocian el factor ambiental con el cumplimiento de cada uno de los ODM. Si se entendiera esta premisa la cooperación dedicaría más atención a las cuestiones ambientales.

Si se efectuara una encuesta todos declararíamos que nos preocupa el medio ambiente… En España lo hacemos cuando nos pregunta el Centro de Investigaciones Sociológicas. Sin embargo, los datos sobre nuestro país que ofrece el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), dicen todo lo contrario [5]. En el ámbito de la cooperación creo que sucede lo mismo.

Pensamos, como indica la publicación a la que se hacía referencia al comenzar estas líneas, que lo primero son otras cuestiones y es preciso que mientras se avanza en el desarrollo el medio ambiente sufra, que luego ya habrá recursos para compensar esto. Es decir, pensamos que hay que seguir la trayectoria, ya conocida, que hemos seguido en nuestros países y que marca la famosa Curva ambiental de Kuznets.

Podemos referirnos a la reciente Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EEM), pero si saco de mi biblioteca y sacudo un poco el polvo a un documento, ya amarillento, aparecido en 1980 y que

---

[4] En el texto que ha inspirado este título se dice literalmente: «La importancia central del medio ambiente para reducir la pobreza, y las razones económicas para unas inversiones pro pobreza en el capital natural, continua, *de manera descorazonadora*, siendo poco familiar para muchos», S. Bass; T. Bigg; J. Bishop y D. Tunstall (2006): *Sustaining the Environment to Figth Poverty and Achieve the MDGs,* RECIEL 15.

[5] Pueden consultarse los informes de 2005 y 2006. Cuando aparezcan estas líneas estará también el de 2007.

llevaba por título «Estrategia Mundial de la Conservación»[6], puedo comprobar que ya se hablaba de la importancia de «mantener los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales y asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y los ecosistemas».

En todo caso la EEM, un esfuerzo de más de 2.500 expertos de todo el mundo que han trabajado durante cinco años, ofrece un marco conceptual más detallado, que se refleja en un esquema gráfico muy conocido y que se muestra a continuación.

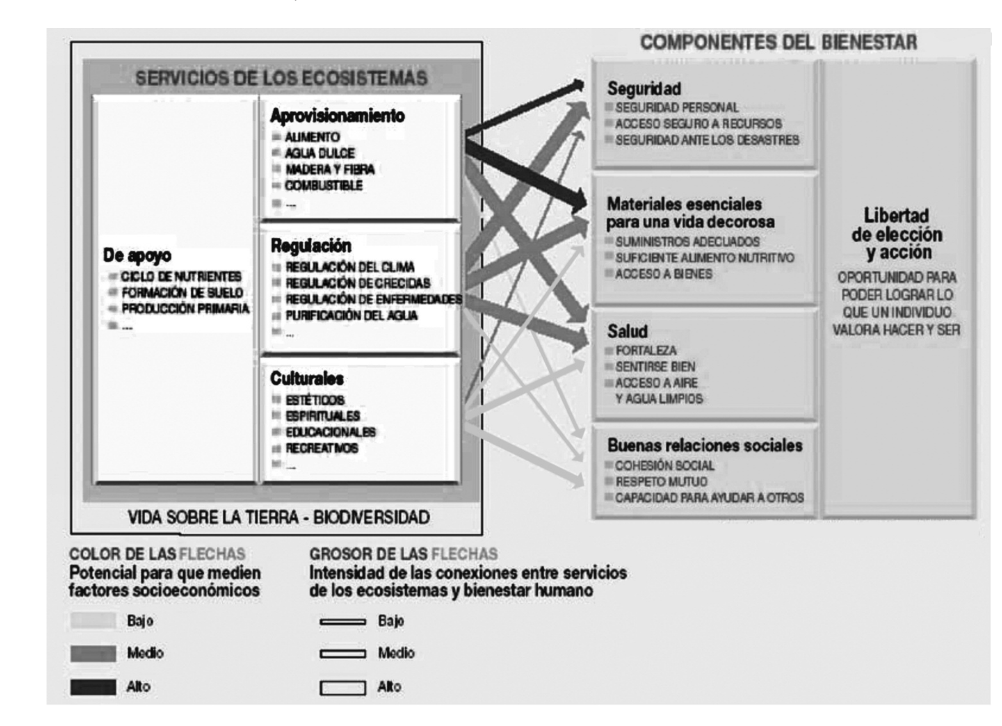
El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, aunque se elaboró antes de que la EEM fuera presentada, recoge los ámbitos principales de relación entre el medio ambiente y la pobreza tal y cómo los entendía el sistema de cooperación para el desarrollo en ese momento. Así que no hay excusas, como más o menos dice esa campaña promovida por Naciones Unidas «Sin excusas 2015».

El principal mensaje de la EEM es que estamos consumiendo el capital ambiental del planeta de manera excesiva. Quince de los veinticuatro servicios ambientales estudiados se han degradado. Esa dependencia directa de los servicios ambientales hace que muchas personas, y particularmente las más pobres, sean vulnerables ante las consecuencias de un fenómeno como el cambio climático que, como también es bien conocido, afecta al cumplimiento de los ODM; particularmente a la erradicación de la pobreza y el hambre y la salud humana, aunque también hay relación con los objetivos de educación e igualdad de género. Degradación de los servicios ambientales, cambio climático… los científicos han acuñado el concepto de cambio global que indica que toda la maquinaria, que todos los procesos que determinan el funcionamiento del planeta, se ve afectada.

La vida, la supervivencia, de millones de personas está directamente asociada a los servicios que proporcionan los ecosistemas, y al buen funcionamiento de éstos, y esa es la razón más importante para intervenir eficazmente con los recursos de la cooperación para el desarrollo, pero es que además no estamos siendo eficientes en la utilización de los recursos de la cooperación si no integramos lo

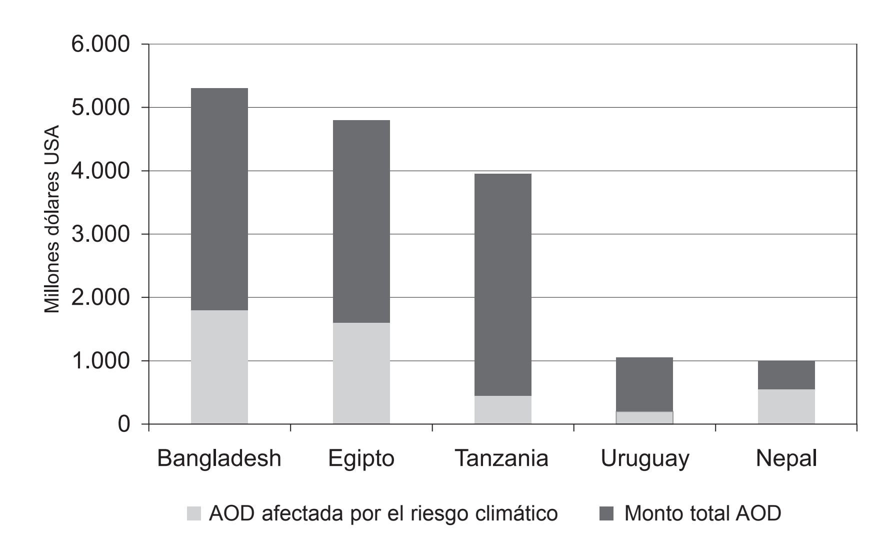
[6] Impulsado por el PNUMA, la UICN y el WWF con la colaboración de FAO y UNESCO.

GRÁFICO 1. *Relación entre los ecosistemas y el bienestar humano*



NOTA: Este gráfico aparece en el documento «Fundamentos del Programa Araucaria XXI». Toma la referencia de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, pero fue modificado por los autores del documento.

GRÁFICO 2. *Recursos de la cooperación afectados por el cambio climático*



NOTA: El gráfico original se recoge en la publicación del CAD/OCDE: *Bridge over Troubled Waters. Linking Climate Change and Development.* Además de los recursos claramente afectados, existe una parte, que el gráfico no recoge, de recursos sobre los que existe incertidumbre en cuanto a si se verán afectados o no. Modificado por José Antonio González (UAM).

ambiental. El impacto de la cooperación se ve menoscabado por la degradación ambiental, tal y como muestran los datos sobre cómo los efectos del cambio climático contrarrestan los esfuerzos de la cooperación; en algunos casos, como el de Nepal, casi la mitad de los recursos se ve afectada. Es decir, estamos despilfarrando los recursos de los ciudadanos.

Además, junto a los argumentos relacionados con la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos de la cooperación, aparece un poderoso argumento ético; a esa degradación de los ecosistemas y de la mayor vulnerabilidad de los más pobres hay una contribución también objetiva de nuestro país. Como ya se ha escrito: «Los huracanes tropicales nacen de los tubos de escape de nuestros coches y de las chimeneas de nuestras centrales térmicas» (Riechmann, 2005). Hablamos, claro, de *la huella ecológica*, conformada por nuestro alto nivel de consumo, las consecuencias de los resi-

duos generados y los impactos negativos de algunas empresas en el exterior.

Para dar una referencia al lector puede decirse que, contrastando datos de diversos autores, desde un punto de vista de la equidad nos correspondería a cada habitante del planeta una huella de 1,4 Ha/habitante, mientras que la realidad de la huella española se sitúa en 3,8 o 4 Ha/habitante (Ortega Cerdá, 2005).

Y junto a los anteriores argumentos relacionados con la eficacia, eficiencia y la ética, puede plantearse todavía un cuarto, que entraría dentro del ámbito del altruismo egoísta, puesto que el apoyo a una buena gestión del medio ambiente en los países receptores de cooperación contribuye a la provisión de bienes públicos globales (BPG), de los que nos beneficiamos los habitantes de este país, como puedan ser el medio ambiente global, la estabilidad del clima, etcétera.

Eficacia, eficiencia, justicia y egoísmo altruista... ¿Hacen falta más razones?

HAY AVANCES PERO SON DESPROPORCIONADAMENTE MODERADOS PARA EL RETO QUE SE PLANTEA

La sensación es que las políticas de desarrollo integran más o menos adecuadamente la prioridad ambiental. Debe comenzarse con la referencia obligada a la Ley de Cooperación de 1998 que decía: «La Cooperación Española impulsará procesos de desarrollo que atiendan la sostenibilidad y la regeneración del medio ambiente».

El Plan Director 2005-2008, igual que lo hacía el anterior, contempla lo ambiental como prioridad horizontal y sectorial. Además, el medio ambiente emerge no solo en estos dos apartados del PD sino también en otros como los sectores «cobertura de las necesidades básicas», donde se habla de agua y habitabilidad básica, y «promoción del tejido económico y empresarial», donde aparecen referencias a agricultura, silvicultura, pesca o turismo sostenibles. Y la parte más conceptual recoge el ámbito de «la relación entre el medio ambiente y la pobreza» con el marco que plantearon la agencia

de cooperación británica, DFID, la Comisión Europea, el Banco Mundial y el PNUD en el documento «Vinculando la pobreza con la gestión del medio ambiente».

Documentos más recientes como el Plan África también recogen la prioridad ambiental. Y aunque el autor no ha estudiado las nuevas estrategias país está seguro de que no olvidan el medio ambiente.

Finalmente, se aproxima la aparición de una estrategia sectorial sobre medio ambiente y desarrollo [7]. Un extenso documento que vuelve a plantear el contexto internacional, los problemas ambientales fundamentales, establece toda una serie de líneas de acción agrupadas en torno a tres ejes estratégicos: gobernanza, necesidades básicas y producción sostenible. Sin embargo, de las 97 páginas, el epígrafe de «puesta en práctica» ocupa media página, aunque aparecen elementos operativos en las secciones «marco instrumental» o «pautas de intervención».

Las políticas parece que aprueban el examen pero ¿qué hace la cooperación española a la hora de ponerlas en práctica? Lo primero que hay que señalar son las dificultades que plantea la contabilización del gasto en medio ambiente.

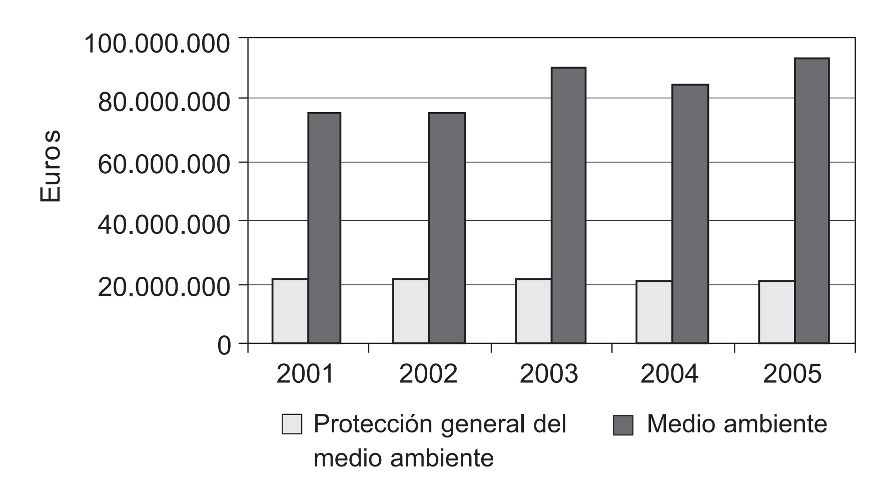
Puede hacerse de dos maneras:

En primer lugar, sumando diferentes códigos del Creditor Reporting System, CRS, de la OCDE. También suele contabilizarse aplicando un marcador, definido también por la OCDE, que divide el gasto en las categorías orientación principal o significativa en medio ambiente.

Quizás por ello es difícil encontrar series largas y homogéneas de datos y hasta el momento no se ha publicado ningún análisis panorámico ni oficial ni independiente. Aunque la DGPOLDE ha hecho un esfuerzo considerable en los últimos meses, que se refleja en el borrador de la estrategia sectorial, y ofrece algunas cifras. Igualmente, el MAEC presentó un informe al Consejo de Ministros del 20 de julio donde se ofrecen datos de 2006 que muestran una tendencia positiva.

[7] La última versión que el autor ha examinado es de mediados de mayo de 2007.

GRÁFICO 3. *Gasto en medio ambiente de la cooperación española*



NOTA: Se comparan el sector CRS/CAD/OCDE «Protección general del medio ambiente» (menos el gasto en patrimonio histórico) con la suma de ese sector, más el de «Agua y saneamiento», más los subsectores relacionados con las energías renovables.
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE y PACI-S.

Como refleja el gráfico 3, se observa una estabilización del gasto en términos absolutos si nos fijamos en el sector CRS «Protección del medio ambiente». Si sumamos más códigos CRS, relacionados con el agua y la energía, también se observa una estabilización.

Si nos fijamos en los datos del marcador medio ambiente, del que no se ofrece gráfico en estas páginas, se observa un descenso puesto que se pasa de los 272 millones de euros gastados en 2004 a los 88 de 2005. Sin embargo, es oportuno matizar algunas cuestiones; la primera es que puede ser interesante decomponer esas cifras en orientación principal y significativa, siempre es menor el gasto con orientación principal; de este modo se observa que las cifras de gasto con orientación principal ascienden a unos 65 millones de euros en 2004 y 57 en 2005. En 2004 un 55% del gasto en medio ambiente se acometió con créditos FAD, pero el porcentaje en 2005 bajó al 30%. En términos absolutos se pasó de unos 150 millones a 27. Eso sí, parece que la calidad de esa ayuda mejora.

La AOD española está en pleno proceso de aumento de sus recursos destinados a AOD, un 24% de 2004 a 2005. Sin embargo, la

GRÁFICO 4. *Gasto en medio ambiente de la cooperación española como porcentaje de la ayuda bilateral*



NOTA: Medio ambiente incluye todo el sector CRS/CAD/OCDE «Protección general del medio ambiente» (menos el gasto en patrimonio histórico), más todo el sector de «Agua y saneamiento» más los subsectores relacionados con las energías renovables.
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la DGPOLDE y PACI-S.

cooperación en medio ambiente, medida a través de los códigos CRS, al mantenerse estabilizada pierde peso como porcentaje del PIB. Si se mide a través del marcador el descenso es más pronunciado. Resuena la pregunta que se planteaba el documento del CAD ya mencionado: Pero si el medio ambiente es tan importante, ¿por qué los países no están haciendo más? Pueden hacerse más preguntas: ¿Y cuánto contribuye este gasto a la lucha contra la pobreza? ¿Se están empleando los recursos económicos, dentro del campo ambiental, donde son más eficaces para luchar contra la pobreza?

Parte del gasto ambiental, la más vistosa, se canaliza a través de unos programas geográficos ya consolidados como Araucaria XXI, Azahar y Nauta.

La Evaluación de Araucaria, de alguna manera con el referente de toda la cooperación en materia ambiental, que se produjo en 2006, establece conclusiones muy interesantes y que por supuesto indican mejoras con vistas, por ejemplo, a conseguir una mayor incidencia en las políticas de los diferentes países donde se opera (MAEC/SECI/DGPOLDE 2007).

Recientemente se ha puesto en marcha financiación bajo uno de los llamados nuevos instrumentos. A finales de mayo de este año, España y Cabo Verde firmaban el comienzo de una operación de apoyo presupuestario sectorial (*Sector Wide Approach,* SWAP, en inglés) dirigida a reforzar la política ambiental de ese país mediante una contribución a la ejecución del Plan Nacional de Acción Medioambiental que asciende a un mínimo 9 millones de euros para un período de tres años.

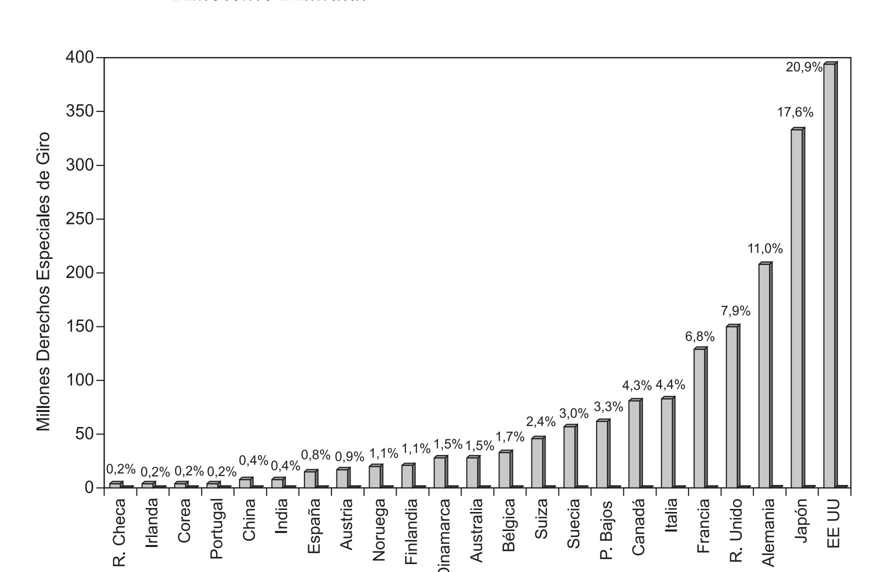
Además de los recursos canalizados por los actores principales de la cooperación, hay que destacar el trabajo de cooperación, sobre todo institucional, del Ministerio de Medio Ambiente y particularmente el de la Oficina Española de Cambio Climático, OECC, que impulsa diversas iniciativas entre las que destacan la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático, RIOCC, y el Programa Iberoamericano de adaptación al cambio climático, PIACC.

En 2005, un 38% de la AOD española, unos 930 millones de euros, se canalizó hacia organismos multilaterales. En el año 2004, según recoge el Observatorio de la Sostenibilidad de España, un 1,8%, aproximadamente un millón de euros, del destinado a los organismos internacionales no financieros (OInF), tuvo un carácter ambiental. En 2005 el porcentaje asciende a casi el 11%. En torno a los 6 millones de euros entre contribuciones obligatorias y voluntarias. El Fondo Multilateral para el Protocolo de Montreal, la UICN, el Fondo Fiduciario de la Convención de Biodiversidad aparecen como los destinatarios más importantes.

Estas contribuciones parece que van aumentando, como indica el ya mencionado informe que se presentó al Consejo de Ministros del 20 de julio; además, recientemente se han puesto en marcha iniciativas como el nuevo fondo «España-Naciones Unidas», dotado con 528 millones de euros, que prestarán atención a las cuestiones ambientales y podrían elevar los recursos de manera muy significativa.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), es el principal organismo multilateral especializado en medio ambiente y actúa como mecanismo de financiación de las convenciones de diversidad biológica, cambio climático y sobre compuestos orgánicos persistentes. Sin embargo, somos el 17º donante del GEF, por

GRÁFICO 5. *Contribuciones a la tercera reposición del Fondo para el Medio Ambiente Mundial*



FUENTE: Elaboración del autor y Rhina Cabezas (IUDC-UCM) a partir de los datos que proporciona «La realidad de la ayuda 2005-2006».

debajo de países con economías bastante menos importantes, lo que claramente no se corresponde con la dimensión y peso de nuestro país.

Si hay algún tema en el que tengo la sensación de que se ha avanzado muy poco es en el de la integración horizontal, algo que incluso documentos como la «Estrategia para la Cooperación Española», aparecido en 1999, ya planteaban (Alonso, 1999). El Plan Director 2005-2008 establecía cuatro líneas en este campo: fortalecimiento institucional de la cooperación española, aplicación de herramientas para la consideración de los aspectos ambientales, coordinación entre actores e investigación.

En el campo de la aplicación de herramientas apenas se ha avanzado y en los otros tres los logros son modestos.

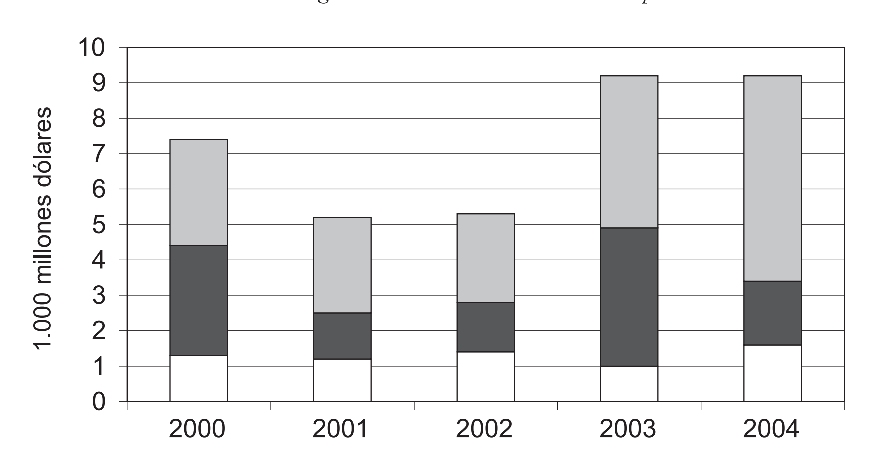
Vamos conociendo recursos que se destinan a favorecer «lo ambientalmente sostenible» pero ¿hay garantías de que no destinamos

recursos a iniciativas que perjudican lo ambientalmente sostenible? En el terreno de las herramientas se suman nuevos retos, como el de las evaluaciones ambientales estratégicas, evaluaciones de sostenibilidad o el incorporar la perspectiva que proporciona la EEM y evaluaciones integrales de ecosistemas.

Otro elemento novedoso es el de la integración horizontal del cambio climático, de manera que todas las iniciativas de cooperación sean, como dicen los anglosajones, *climate proof* y *climate friendly.* Pero tal y como se pregunta el CAD ¿cómo hacer para no sobrecargar a la cooperación con necesidad de integrar diferentes temas trasversales? (OCDE, 2005).

¿Interesa saber cómo lo están haciendo los demás? De manera muy general, como tendencia del gasto agregado de todos los donantes, el CAD muestra un aumento del gasto en medio ambiente a partir del año 2002 y tras un período largo de declive, desde 1997, que no refleja del todo el gráfico 6. De manera más concreta, España se situaba en 2005, en términos absolutos, en una posición intermedia, la décima dentro del conjunto de donantes, liderados por

GRÁFICO 6. *Evolución del gasto en medio ambiente de los países del CAD*



FUENTE: El gráfico se recoge en la publicación del CAD: *Why a Healthy Environment is Essential to Reduce Poverty? (2006).* Adaptado por el autor.

Japón con 301 millones de dólares, y la séptima dentro de una UE liderada por Holanda con 225 millones de dólares [8].

Pese a esa tendencia positiva, las cifras y la prioridad concedidas en las políticas de desarrollo no están a la altura de las necesidades, como manifestaba el texto con el que arrancaban estas páginas. Un ejemplo de ello, en este caso dentro del campo bilateral, podrían ser las críticas, en esta línea, de las organizaciones no gubernamentales británicas al borrador de Libro Blanco. Este caso es reseñable porque DFID siempre es una referencia en materia ambiental.

Es decir, que se precisa de un liderazgo ambiental dentro del sector de la cooperación a escala global; y estaría muy bien que España participara de ese liderazgo.

LOS RETOS: LIDERAZGO, INNOVACIÓN Y, SOBRE TODO, ACCIÓN

De manera no exhaustiva, se plantean algunas reflexiones. El reto principal consiste en que el medio ambiente adquiera a la hora de aplicar las políticas el protagonismo que éstas le conceden y que objetivamente tiene a la hora de luchar contra la pobreza y promover el desarrollo.

Esto va a resultar difícil si no hay una interiorización de por qué es imprescindible —esencial como dice la publicación ya citada del CAD— dar prioridad a lo ambiental si se quiere luchar de manera efectiva contra la pobreza; y para ello se hace preciso un marco conceptual que nos indique hacia dónde tenemos que caminar, porque como dicen unas palabras sacadas de *Alicia en el País de las Maravillas*, y muy utilizadas, por cierto, en publicaciones sobre desarrollo sostenible: «Si no sabes dónde quieres ir, ningún camino te va a llevar allí».

[8] Cálculos efectuados por el autor para el OSE a partir de la base de datos del CRS/OCDE. Se considera todo el sector «Protección general del medio ambiente» (menos el gasto en patrimonio histórico), más todo el sector de «Agua y saneamiento», más los subsectores relacionados con las energías renovables.

Este es un esfuerzo que deberíamos acometer coordinadamente todos los interesados por el medio ambiente dentro del sector cooperación, constituyendo una especie de grupo de presión o red informal.

Si la cooperación para el desarrollo aumenta sus recursos en España, los destinados a medio ambiente tienen que aumentar también. Aunque el ODM número 7 es el único cuyos costes no se cuantificaron en su momento, se han efectuado estimaciones posteriores. Alcanzar esa sostenibilidad ambiental costaría, según algunas estimaciones [9], entre 60 y 90 mil millones de dólares, que ascienden a 80/1100 para abordar el tema del cambio climático y tenemos que asumir nuestra parte.

Para gestionar más recursos hay que aumentar la capacidad de gestión. Podría tomarse la referencia de ese trabajo que la UE está efectuando internamente tanto con su sede de Bruselas como con sus oficinas en terreno.

Ese mayor gasto busca tener un mayor impacto en los lugares y en las políticas públicas de los países receptores, así como en los problemas ambientales globales. Un impacto acorde con la relevancia y peso de nuestro país en el ámbito internacional.

En el ámbito multilateral junto con la asignación de recursos a organismos especializados, se hace preciso una mayor vigilancia hacia los organismos no especializados y que son los que reciben la mayoría de los fondos. Pero el medio ambiente no solo es un reto sectorial, es un reto transversal u horizontal, como bien reconoce el Plan Director.

El medio ambiente es, cada vez más, un elemento importante en las relaciones exteriores y los estados lo tienen cada vez más en cuenta en sus relaciones más institucionales. España está tomando una posición más activa como indica el que este mismo año haya ejercido de anfitriona del Foro contra la Sequía (Sevilla en junio) o que vaya a hacerlo con la próxima Conferencia de las Partes de la Convención de Lucha contra la Desertificación (Madrid en sep-

[9] Se recogen esas cifras, resultado de los trabajos de la iniciativa «Poverty and Environment Partnership», PEP, en S. Bass, *Making Poverty Reduction Irreversible: Development Implications of the Millennium Ecosystem Assesssment*, IIED Briefing, 2006.

tiembre) y la reunión del Panel Internacional sobre Cambio Climático (PICC), del próximo mes de noviembre en Valencia, donde se adoptará el Cuarto Informe de Evaluación. Lideremos también en materia de cooperación para el desarrollo y medio ambiente.

El resumen de todas las líneas anteriores podría ser un mensaje clásico, y muy repetido (aunque no lo suficiente) de las organizaciones ecologistas: pasemos de las palabras a la acción, o como se planteaba en esa cena de presidentes del gobierno y primeros ministros celebrada en 2005: liderazgo, innovación y acción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, J. A. (dir.) (1999): *Estrategia para la Cooperación Española*, SECIPI/MAE, Madrid.

MAEC/SECI/DGPOLDE (2007): *Evaluación del Programa Araucaria de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica,* Madrid.

Ortega Cerdá, M. (2005): *La deuda ecológica española,* Sevilla, Muñoz Moya Editores.

Observatorio de la Sostenibilidad en España (2006): *Sostenibilidad en España 2006*, Madrid.

OCDE (2005): *Bridge over Troubled Waters. Linking Climate Change and Development,* París.

— (2006): *Why a Healthy Environment is Essential to Reduce Poverty?*, París.

Riechmann, J. (2005): *Un mundo vulnerable. Ensayos sobre Ecología, Ética y Tecnociencia*, Madrid, La Catarata.

UNDP (2005): *Investing in Environmental Wealth for Poverty Reduction*, Nueva York.

25. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL ÁMBITO ECONÓMICO-PRODUCTIVO *

FERNANDO MUDARRA **

Promover el desarrollo económico y el tejido empresarial es uno de los objetivos prioritarios de la cooperación española. Así queda reflejado en el II Plan Director 2005-2008, aprobado por todos los agentes que forman el sistema español de cooperación para el desarrollo. Determinar los enfoques, mecanismos y resultados a alcanzar es una labor que se encuentra actualmente en marcha, y que debe desembocar en la construcción de una orientación estratégica que pueda contribuir a ser más efectivos y alcanzar mayores impactos sobre la pobreza. Por lo tanto, aun están por definirse cuáles son los fundamentos de esta línea de trabajo. Con este artículo se pretende contribuir a colocar en el debate algunos aspectos que pueden ayudar a dar mayor consistencia al resultado final.

En el II Plan Director de la Cooperación Española se establece como prioritario el sector *«promoción del tejido económico y empresarial»*. Dicho sector se centra en asegurar el aumento de las oportunidades económicas de la población de los países en desarrollo. Con ello pretende adherirse al esfuerzo de promover un crecimiento económico sostenido asegurando sus fuentes de financiación y teniendo en cuenta la importancia que tiene en el mismo la activa participación del sector privado empresarial. Identifica igualmente factores necesarios para acompañar la consecución del objetivo,

* Este texto está basado en el Borrador de la Estrategia Sectorial «Promoción del tejido económico y empresarial», elaborado para la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) en abril-mayo de 2007.

** Asesor de la AECI y DGPOLDE.

como es la existencia de bases estables a nivel macroeconómico (déficit público y comercial, tipo de cambio o solvencia del sistema financiero) o los enfoques basados en el mejor y mayor acceso a los mercados. Sin embargo, augura pocos éxitos a un crecimiento basado solo en estos factores, como lo demuestra el escaso impacto que ha tenido este modelo en la mayor parte de países en desarrollo, en los cuales lejos de facilitarse una reducción del número de personas en situación de pobreza, va incrementando cada vez más las brechas de riqueza e ingreso existentes.

Con este marco de referencia se aportarán algunas ideas sobre los retos que se enfrentan a futuro en este sector. Junto a ello, se usará como base algunas características acerca de la experiencia previa de la cooperación española y se tendrán en cuenta los contenidos de los principales acuerdos internacionales suscritos por España en referencia a este tema. Finalmente, se abordarán los retos, resumidos en tres principales:

- *La coherencia de políticas y el papel de la cooperación para el desarrollo en el conjunto de intervenciones que afectan al crecimiento económico*
- *La necesidad de especialización, como forma de acometer los problemas que afectan al crecimiento económico en los países en vías de desarrollo*
- *La incorporación de todos los actores, sobre todo de los que forman el sector privado, en labores relacionadas con la cooperación para el desarrollo económico*

Estas serán las tres ideas sobre las que girarán los retos hacia el futuro. Antes de darles un adecuado tratamiento, es preciso analizar de dónde partimos para ello.

LOS ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL SECTOR

La trayectoria que ha tenido la cooperación española en la materia ha sido amplia y diversa. Sin ser uno de los sectores «clásicos» del

trabajo de la cooperación para el desarrollo, frente a enfoques más sociales, institucionales o asistenciales, en ciertas regiones ha habido un buen número de intervenciones llevadas a cabo por agentes españoles públicos y privados.

A través de la acción de las *instituciones públicas* se ha intervenido de diferentes formas. Por una parte destaca la acción del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). En este ámbito se han realizado actuaciones en materia de refuerzo institucional, desarrollo económico sectorial y desarrollo económico local. Principalmente se han llevado a cabo programas y proyectos relativos a dichas materias. Destaca especialmente la gestión del Fondo de Concesión de Microcrédito, de amplia repercusión en las oportunidades de acceso a la financiación de la micro y pequeña iniciativa económica en los países en desarrollo. Por otra parte, ha tenido un papel importante, en lo que se refiere específicamente a cooperación, el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC). El primero, enfocado en operaciones de alivio y conversión de deuda externa de gran beneficio para los países, y a la representación española ante los Organismos Financieros Internacionales. El segundo, a través de instrumentos como el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) o el Fondo para Estudios de Viabilidad (FEV) que han contribuido al desarrollo de las infraestructuras y la cohesión social en los países de destino. La Secretaría General de Turismo, igualmente, lleva a cabo importantes asesoramientos en materia de desarrollo del sector turístico en buena parte de países considerados prioritarios para la cooperación española. Además, en el caso del MITYC hay que tener en cuenta la acción mediante instrumentos para la internacionalización de la empresa española [1] que, sin computar como Ayuda Oficial al Desarrollo, han permitido la transferencia de capital, tecnología y conocimiento que exige el desarrollo empresarial.

Otros ministerios y organismos públicos han mantenido presencia en este sector en los últimos años. El Ministerio de Trabajo y

---

[1] Hace referencia al Seguro por Cuenta del Estado gestionado por CESCE, y a los fondos FIEX y FONPYME gestionados por COFIDES.

Asuntos Sociales, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y el Ministerio de Medio Ambiente han realizado programas de acompañamiento a las instituciones homólogas en los países receptores en materias de su competencia. Es importante destacar la asesoría que presta el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en materia laboral y de fortalecimiento del tejido empresarial, usando por ejemplo como base la Ley de Sociedades Cooperativas de España (Ley 27/1999). Destaca igualmente la participación del Banco de España, de la Agencia Tributaria, el Instituto de Crédito Oficial, entre otros.

Dentro de los agentes públicos, destaca la labor de la Cooperación Oficial Descentralizada. De un peso específico cada vez mayor en cuanto a volumen de recursos, ha tenido un papel importante en el sector trasmitiendo la reconocida experiencia española en aspectos relacionados con el desarrollo local y territorial, y el fomento de la pequeña y mediana empresa. Posiblemente esta es una de las ventajas comparativas del modelo de crecimiento económico en España a la hora de prestar apoyo a procesos similares en los países en desarrollo.

Los *agentes privados* de la cooperación española llevan mucho tiempo transmitiendo sus conocimientos en los países en vías de desarrollo. Tanto organizaciones empresariales, como del sector de la economía social o sindicatos han realizado una importante labor apoyando el desarrollo de organizaciones y la puesta en marcha de experiencias de desarrollo. En muchos casos se ha llevado a cabo a través de la asistencia técnica y programas de formación. Junto a los contenidos bilaterales en materia empresarial, de empleo y de derechos laborales, es destacable el acompañamiento a los procesos de diálogo social. España es un referente en este tipo de mecanismos ante los importantes resultados que ha proporcionado. Contar con este tipo de concertación es uno de los principales apoyos que se pueden ofrecer en materia de crecimiento económico y promoción de los tejidos económicos.

Por otra parte, en los últimos años se ha avanzado en la participación de la empresa privada en las acciones de cooperación para el desarrollo. Las fundaciones de las grandes empresas españolas están comenzando a asumir su rol como agente de desarrollo más allá

de la inversión directa, asumiendo un papel más activo en la puesta en marcha de alianzas público-privadas. De manera general, se están imponiendo voluntariamente orientaciones basadas en el concepto de Responsabilidad Social Empresarial, lo que provocará previsiblemente importante efectos.

Respecto a los *actores no gubernamentales* han tenido igualmente una gran contribución al desarrollo económico. Sus principales áreas de actuación están referidas a la atención de grupos vulnerables para incorporarlos a los procesos de producción y empleo. La orientación ha estado marcada por el fomento del desarrollo local, con especial énfasis en el medio rural y en los sectores productivos tradicionales (agricultura, ganadería, pesca). Se ha alcanzado un importante nivel de participación en campos como el comercio justo y las microfinanzas. Junto a estas actuaciones específicas, se mantiene un constante seguimiento a favor de la coherencia de políticas para garantizar que éstas contribuyan a los mismos objetivos de desarrollo y cooperación.

LOS ACUERDOS INTERNACIONALES EN RELACIÓN A LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPRESARIAL

Junto a los compromisos generales en materia de Derechos Humanos, Género y Medio Ambiente, destacan fundamentalmente dos acuerdos: el suscrito en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, en el año 2000, y la Declaración de París para la Eficiencia de la Ayuda la Desarrollo, de 2005.

El primero establece los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, a los que la cooperación española pretende contribuir de forma directa. Son importantes los impactos que pretende tener sobre los objetivos 1 (reducción de la pobreza al 50% en 2015) y 8 (fomentar una asociación mundial para el desarrollo). En este último se alude específicamente al papel del contexto internacional favorable, a la necesidad de creación de empleo digno y productivo para los jóvenes y a la participación del sector privado. En el resto de objetivos se establece relación debido a las mejoras que se producen al aumen-

tar los ingresos familiares, que proporcionan autonomía a las familias para alcanzar una mayor cobertura de sus necesidades sociales básicas. Todo ello fue ratificado en la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2005, conocida como *MILENIO + 5*, en la que destacan las referencias al comercio, la inversión y deuda externa como potenciales financiadores del desarrollo económico. Una vez más se hace una alusión expresa al objetivo de alcanzar mayores niveles de empleo digno y productivo para todos los estratos sociales.

Respecto a la *Declaración de París*, se reconocen los principios de alineamiento, apropiación, armonización y gestión por resultados, los cuales están en la base de las políticas de cooperación para el desarrollo que España ha diseñado.

Junto a estos mandatos generales, se destacan cuatro posiciones internacionales a las que se ha sumado España en materia de cooperación económica: (1) el *Consenso de Monterrey*, que supone el compendio de acuerdos para definir un nuevo modelo de desarrollo mundial y el papel que debe ejercer en el mismo los países desarrollados. Su detallada exposición ha sido la base para el reconocimiento de la labor que puede y debe desempeñar el sector privado en la promoción del desarrollo económico de los países más retrasados. (2) El *Compromiso de Barcelona* supone una propuesta de hacer de la distribución de la riqueza y la renta un imperativo del progreso global, que logre reducir la brecha paulatinamente entre países ricos y países pobres. En este sentido, se da una importancia especial al papel de las empresas internacionales, cuya responsabilidad social debe suponer un compromiso, especialmente respecto al medio ambiente, los derechos laborales de las personas y el comercio justo. (3) El *Programa Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo*, que apoya el objetivo de alcanzar un trabajo digno para todos, en un marco de empleo pleno y productivo. Este concepto identificará a partir de ese momento las prioridades de la Organización Internacional del trabajo en el siglo XXI, en clara relación con las políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo a nivel mundial. (4) La *Política Europea de Cooperación para el Desarrollo* es una declaración política que refleja la voluntad de la Unión Europea de contribuir de forma decidida a la erradicación de la po-

breza en el mundo. En la primera de sus partes especifica la visión sobre el desarrollo en la que se basa, definiendo objetivos comunes y principios para llevar a cabo la cooperación. Reafirma el compromiso a favor de la erradicación de la pobreza, la asociación, el aumento del volumen y la calidad de la ayuda y el fomento de la coherencia de las políticas para el desarrollo.

Finalmente, es necesario resaltar las contribuciones que realizan dos foros de discusión en materia de desarrollo económico y cooperación. Por una parte, las del grupo *POVNET del Comité de Ayuda al Desarrollo* (CAD) de la OCDE, que establece principios y recomendaciones para mejorar la contribución de la Cooperación Internacional en el fomento de la actividad empresarial. Su trabajo ha estado centrado en la elaboración de estrategias y políticas en las áreas que contribuyen al crecimiento económico pro-pobre, con particular atención en el sector privado, la agricultura y la infraestructura. Por otra parte, la constante actividad de análisis y discusión del *Consejo Económico y Social de Naciones Unidas* (ECOSOC), que en los últimos años ha sentado las bases de la relación entre gobiernos, sector privado y sociedad civil para encontrar soluciones a la pobreza a través del crecimiento económico incluyente y sostenido.

LOS RETOS HACIA EL FUTURO

Habiendo aclarado desde dónde partimos, y hacia dónde debemos dirigirnos, es posible realizar una reflexión sobre los principales retos que enfrenta la Cooperación Española en este sector. Como ha quedado apuntado al inicio, se sintetizan tres principales bloques.

En primer lugar, se debe *mejorar la coherencia* de las intervenciones en materia de cooperación para el desarrollo económico y empresarial. Esta coherencia ha de entenderse en un doble sentido: por una parte, la que debe primar entre las políticas españolas frente a terceros países, clarificando el efecto y el sentido de cooperar con aquellas zonas del mundo donde además tenemos intereses económicos, de inversión, políticos o comerciales. En segundo

lugar, la coherencia que debe permitir reconocer que la cooperación para el desarrollo forma parte de una serie de factores internacionales que afectan al desarrollo económico de los países y, por lo tanto, debe contener propuestas que tengan en cuenta esta circunstancia.

La cooperación española está formada por un número elevado de actores, que actúan como ejecutores de los recursos de la AOD. En materia económica esta diversidad da lugar a que junto al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, tengan un papel muy importante los Ministerios de Economía y Hacienda, y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Los tres ministerios mantienen una dualidad en sus funciones en lo que a la cooperación se refiere. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, aparte de sus funciones de coordinación y ejecución de la AOD española, y como representante ante los organismos internacionales de desarrollo (principalmente del Sistema de Naciones Unidas), diseña y lleva a la práctica la política exterior española con respecto a aquellos países con los que coopera, así como con los que no necesitan de este apoyo. En el caso de los Ministerios de Economía y Hacienda, e Industria, Turismo y Comercio la doble orientación de sus actividades es también notoria. Por una parte, han sido ejecutores de un elevado volumen de la Ayuda Oficial para el Desarrollo, vía principalmente por los programas de conversión y condonación de deuda, programas de crédito concesional y fondos para estudios y asistencia técnica, entre otros. Junto a ello, también son los encargados de definir las políticas de crecimiento económico en España y la posición frente a la evolución de éste a nivel mundial, establecer los parámetros para el endeudamiento de terceros países o favorecer el comercio internacional, todo ello a través de la participación activa en los mecanismos internacionales creados a tal efecto y mediante la representación española en los bancos de desarrollo regionales. Entre sus funciones está también el fomento y salvaguarda de las inversiones exteriores de las empresas españolas.

En los próximos años, la cooperación española debería esforzarse en alcanzar un nivel de coherencia mayor en el desarrollo de estas funciones. Hasta el momento, las posibilidades de hacer converger intereses, a priori contrapuestos, han sido escasas o no se han

aprovechado de manera adecuada. No se trata de que la política de cooperación para el desarrollo deba ser una restricción al crecimiento de España, debido a que sus principios son antagónicos con otras formas de participar en el desarrollo de terceros países. Tampoco que se convierta en una especie de compensación que ofrecemos a aquellos sobre los que basamos parte de nuestra mejora de nivel de vida. No es esa la coherencia que debe buscarse. Tampoco podemos permitirnos, como ha ocurrido en ocasiones en los últimos años, que políticas tan importantes no tengan formas de coordinación y apoyo mutuo, de forma que nuestra acción exterior sea lo más efectiva posible. De esta manera, lo que más se resiente es la importancia de la política de cooperación para el desarrollo, que permanece siendo considerada como una política no tan trascendental como el resto de las que se han nombrado. Por lo tanto es necesario apostar por una mayor relación entre las políticas españolas que afectan al desarrollo económico de terceros países. Una relación basada en visiones compartidas por los diferentes ministerios involucrados, que permita combinar las capacidades que España puede ofrecer para hacer del crecimiento mundial un juego de suma positiva donde todos podamos salir beneficiados.

Para alcanzar el nivel óptimo de coherencia se requiere fomentar aún más el debate sobre el papel de la cooperación para el desarrollo, concretamente la española, en el contexto mundial de flujos que favorecen (y en ocasiones restringen) el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo. De hecho, habría que comenzar por preguntarse si la Ayuda Oficial para el Desarrollo tiene alguna función que ejercer en materia económica, frente a los volúmenes e impactos que generan la inversión y el comercio internacional, o las posibilidades de financiamiento que ofrece el sistema financiero mundial. Podría parecer que, por su escaso peso relativo, debe buscar otras áreas de focalización. Sin embargo, todavía hay que reflexionar al respecto y lograr asignarle un papel que, lejos del asistencialismo, la compensación o la condicionalidad, contribuya a hacer el crecimiento mucho más inclusivo, equitativo, sostenido y sostenible. Es importante generar, por tanto, posiciones claras que trasladar a los foros internacionales, en los cuales la cooperación española debería tener papeles más activos y comprometidos. En este

debate han de participar todos los agentes involucrados (públicos, privados, universitarios, no gubernamentales) de forma que además se alcancen mayores niveles de conocimiento mutuo, rompiendo así estereotipos y recelos del pasado.

El segundo gran reto que enfrenta la cooperación española en materia económica es el de *la especialización*. Como ha quedado apuntado anteriormente, estas intervenciones, por su nivel de relación con otros factores externos, necesitan un importante nivel de análisis para lograr darles sentido de cooperación y para hacerlas sostenibles. Esta rigurosidad debe estar relacionada tanto con aspectos geográficos como sectoriales, siguiendo para ello las indicaciones que aparecen expuestas en el II Plan Director 2005-2008, y en las que puedan desprenderse de los sucesivos ejercicios de planificación. Por el momento, parece clara la necesidad de contar con estrategias y formas de intervención adaptadas a las diferentes regiones del mundo en desarrollo. No se deberían de poner en marcha acciones con el mismo enfoque en América Latina, en el Sudeste Asiático, en el Magreb o en África Subsahariana, ya que las condiciones de cada región, así como el diferente papel que España posee en cada una de ellas, aconsejan ser muy específicos. Por otra parte, habrá que adaptar la estrategia y los programas que se pongan en marcha a las características que poseen los Países de Renta Media y los Países Menos Avanzados. Por el momento, la cooperación española ha logrado alcanzar sus compromisos con respecto a los segundos, pero sigue manteniendo un importante volumen de presencia en los primeros. Por ello, mantenerse atento al debate sobre la cooperación con países de renta media, alentado en los últimos tiempos por Naciones Unidas, y alimentarlo con experiencias prácticas y estudios supondrá un reto para los próximos años. Para hacer frente al mismo se necesitaría contar con una mayor capacidad de análisis en la estructura de las instituciones que gestionan la cooperación, favorecer la participación de las ONGD y las empresas en dicha reflexión, y asignar un papel acorde a sus capacidades a la universidad.

Por otra parte, se requiere seguir avanzando en algunas materias prioritarias en materia de cooperación para el desarrollo económico. El avance debería de venir dado por la mayor capacidad para

comprender y afrontar los retos que implican estas líneas de trabajo. Todo ello, por supuesto, teniendo en cuenta que se trata de temas en los que España posee una ventaja comparativa por su experiencia acumulada y por la calidad de los agentes que pueden llegar a intervenir. Los ámbitos a los que nos referimos están recogidos en el Plan Director y se refieren a la promoción del comercio justo, a la lucha contra la informalidad en el empleo, el desarrollo económico local-rural, o a los sistemas de financiamiento al micro y pequeño empresario, entre otros. En todos ellos se requiere especializar a los agentes, estandarizar metodologías, procurar definir criterios para la medición de resultados y, en definitiva, acometer estas actuaciones con gran rigurosidad y complementariedad con el resto de medidas que se impulsen. A afrontar este reto ayudará mucho determinar cuál es el beneficiario y el objetivo final de la cooperación económica, identificando qué tipo de emprendimiento (o de clima para que se pueda llevar a cabo el mismo) va a ser motivo de apoyo.

Junto a esta orientación sectorial, existe otra en la cual no se ha logrado aún un modelo de funcionamiento. Es la referida al apoyo al diseño de entornos donde se pueda desarrollar el crecimiento económico (marcos regulatorios), y a aquellas medidas que asegurarán la distribución equitativa de sus beneficios (por vía fiscal, de inversión social, etc.). Estas actuaciones están siendo cada vez más demandadas por los países en desarrollo y se encuentran entre las recomendaciones que realizan los organismos especializados en la materia a la cooperación internacional a la hora de plantearse sus programas y modalidades de actuación. En este sentido, la cooperación española debe empezar a incorporar decididamente un componente de este contenido en sus estrategias y para ello es fundamental contar con el respaldo de instituciones claves del Estado, tales como el Banco de España, la Agencia Tributaria o los ministerios encargados de definir los planes y mecanismos de inversión pública.

Por último, existe un tercer reto fundamental. Se trata de la *incorporación del sector privado, específicamente el empresarial, como agente del sistema español de cooperación,* tal y como aparece recogido en el Plan Director. Con ello pretendemos afrontar la implica-

ción del sector privado español en el compromiso de lucha contra la pobreza. ¿Tiene algún papel que cumplir como agente de cooperación para el desarrollo? ¿Hasta cuándo se podrán diseñar la cooperación y la actividad empresarial internacional sin contar con la adecuada coordinación? Se necesita, por lo tanto, determinar las funciones que el sector privado-empresarial puede desarrollar como agente de la Ayuda Oficial al Desarrollo, prestando sus servicios especializados, asistiendo técnicamente a otros privados de menor nivel de avance, o financiando directamente las labores de la cooperación, entre otras posibilidades. Por otra parte, su contribución al diseño de los entornos más favorables para el crecimiento empresarial permite enfocar de mejor manera las políticas nacionales.

El hecho de que pueda tener un papel que cumplir es algo en lo que internacionalmente existe acuerdo, aunque en el caso de España aún sea necesario seguir avanzando en esa línea. Existen aproximaciones a la definición de los enfoques de cada actor, así como a los intereses que le mueven a involucrarse en las políticas de desarrollo. Por parte del sector público, debe aportar garantías para el acceso universal a los servicios y a la información, así como asegurar la estabilidad y la legitimidad. Su visión está basada en el cumplimiento de las leyes, creando marcos y estableciendo las regulaciones que se consideren necesarias. Por parte del sector empresarial, se cuenta con iniciativa, con visión productiva, con eficiencia y agilidad. Su función principal es crear riqueza, generar excedentes y proporcionar beneficios al conjunto de la sociedad. En la inversión y en el comercio tiene sus mecanismos principales de trabajo, a través de los cuales genera bienes y servicios para el consumo general y crea el empleo que permite remunerar al individuo por su trabajo. Finalmente, la sociedad civil se basa en la sensibilidad por las cuestiones sociales, se muestra integradora y posee una visión de respeto pero fuerte a la hora de reclamar sus derechos. Es la vía para establecer prioridades que reconozcan la situación del conjunto y que velen por el beneficio general. Permiten el acceso a servicios a aquellos que lo necesitan o están marginados.

Sin embargo, todavía existen muchas reticencias a la hora de poner a trabajar juntos a una empresa y a una ONGD en un proyecto

productivo local, por ejemplo, o a una asociación de empresarios con el sector público para fortalecer sistemas económicos en los países en desarrollo. Se necesitan mayores espacios de conocimiento mutuo, donde compartir criterios y donde poder poner en marcha acciones conjuntas en favor de terceros. En todos los agentes involucrados se necesita apertura a nuevas visiones y reconocimiento que la labor de unos y de otros será mucho más efectiva si se realiza de manera coordinada y complementaria.

En base a lo que España puede hacer en materia de cooperación para el desarrollo económico y empresarial, el sector privado tiene diversas posibilidades de participar en dicho esfuerzo. Por una parte financiando de forma complementaria actuaciones que mejoren el clima social. Por otra, aportando conocimiento y asistencia en los emprendimientos locales y en las políticas nacionales. Finalmente, poniendo a disposición del resto de agentes los servicios necesarios para que los proyectos de cooperación para el desarrollo contengan con garantías técnicas el componente de transferencia tecnológica. En todo ello es necesario establecer los criterios para asegurar que el objetivo sea cooperar y no facilitar la presencia del empresariado español en el exterior. Para ir avanzando, aparte de términos de referencia claros, necesitaremos un sector empresarial comprometido y consciente de su papel y de sus responsabilidades, que sepa comprender que la cooperación para el desarrollo no puede convertirse en una política que favorece la inversión española en el exterior. Aquí debemos introducir el concepto de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), que ayuda a entender ese papel posible y necesario del sector privado en el desarrollo humano más equitativo y general. Cada vez son más las empresas interesadas en esta materia, de forma absolutamente voluntaria, y cada vez se vislumbran más posibilidades de tomarla como referencia para complementar acciones relacionadas con la inversión, el apoyo al tejido económico y la lucha contra la pobreza. En España se están dando algunos pasos importantes, relacionados principalmente con el control y concepto de la información que determina si una empresa está cumpliendo con los preceptos que se espera de ella, y cómo esta información es manejada a la sociedad. La posibilidad de que, para incentivar su aplicación, sea considerada como un requisito a la hora de partici-

par en ciertos concursos públicos para la financiación de proyectos, está cada vez más presente. En lo que respecta a la posibilidad de actuar como agente de desarrollo gestionando fondos que formen parte de la Ayuda Oficial para el Desarrollo de España, específicamente, el sector privado debería tener en cuenta que los criterios de RSC serán de obligado cumplimiento a la hora de participar en concursos o de certificar su capacidad para llevar a cabo ciertos procesos de desarrollo en países receptores de cooperación española.

Sin embargo, posiblemente el reto no esté tanto en encontrar un papel para el sector privado en materia de cooperación, sino en diseñar los mecanismos que permitan esa complementariedad de esfuerzos. Por el momento no se han puesto en marcha vías de financiamiento que permitan materializar esta relación de lo público, lo privado, lo universitario y lo no gubernamental en programas y proyectos de cooperación. No se trata necesariamente de abrir una nueva modalidad, con su convocatoria específica para actores específicos, ni de hacer «competir» por los mismos recursos a agentes tan diversos en las convocatorias y concursos que actualmente existen. Se trataría más bien de conseguir diseñar instrumentos que estén adaptados a lo que se persigue, y que cuenten con toda la viabilidad jurídica y financiera. Instrumentos que faciliten el trabajo coordinado entre agentes para promover el desarrollo económico en los países en vías de desarrollo, que fomenten la relación con las estructuras locales y que puedan, en su caso, tener posteriormente continuidad aprovechando los mecanismos de financiamiento internacional con que cuentan los países.

En este sentido es preciso seguir explorando las posibilidades que ofrecen las Alianzas Público-Privadas para el desarrollo. Hasta el momento se ha logrado reconocer que es algo muy beneficioso para todos los agentes involucrados, aunque por el momento no se haya puesto en funcionamiento ninguna experiencia digna de ser resaltada. El concepto de Alianza Público-Privada (APP) está aún poco definido. Es evidente que supone una más estrecha relación entre el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas, sin que a priori se tengan establecidos los objetivos que podrían perseguir. Según dichos objetivos, se puede fundamentar en el aumento de la productividad de un sector, en

potenciar la exportación, en crear un sistema de infraestructuras o en fomentar la investigación y la innovación. Por lo tanto, a la hora de poner en marcha una iniciativa como ésta es preciso definir objetivos comunes, identificar los intereses de cada uno de los actores involucrados, determinar la forma de compartir los riesgos y crear una distribución equitativa de poder en la toma de decisiones. Esta nueva orientación del trabajo ha sido motivada por la evolución que toma un contexto mundial cada vez más internacionalizado, y por factores como la incapacidad de los gobiernos de acometer por sí solos los retos globales de desarrollo, el creciente protagonismo de las empresas y la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios públicos, o la necesidad de establecer nuevos códigos de gobernanza mucho más democráticos y participativos.

Estas páginas han intentado recoger algunos de los retos que tiene la cooperación española en materia de apoyo a los procesos de desarrollo económico y empresarial. Todos ellos son motivo actualmente de debate y en muchos se han alcanzado interesantes resultados. Lo importante, en este momento, y podría suponer el principal reto, es no perder el interés por avanzar en esta línea de trabajo conjunto, en la que muchos países están comprometidos como donantes y muchos otros interesados como receptores de ayuda al desarrollo. No perder el interés supone, a corto plazo, seguir destinando recursos a la investigación, a la evaluación, a la formación, al diseño estratégico y metodológico, y a la reflexión conjunta. Posiblemente no se alcancen resultados hasta pasados unos años, pero seguro que estos serán consistentes y permitirán crear condiciones para el futuro. Todo ello, con seguridad, será objeto de tratamiento en el proceso de elaboración del próximo Plan Director 2009-2012.

26. MEDIOS-ONG: EL FOSO SIGUE AHÍ

MIGUEL BAYÓN *

El vuelco que supuso, tras el triunfo del PSOE en las elecciones generales de 2004, la creación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, tuvo realmente mucho más impacto en el sector de las ONG que en los medios de comunicación en sí. Para las ONG suponía la plasmación institucional de la atávica esperanza del sector de que la cooperación llegase a ser más cosa de Exteriores que de otro departamento del Gobierno; además, la esperanza de que la nueva Secretaria de Estado de Cooperación, Leire Pajín, había mantenido en la oposición una directa implicación con los problemas de las organizaciones solidarias. Pero en cambio en las redacciones, al no tenerse muy claro qué es o debe ser la cooperación, no se concedió la misma importancia al cambio de nomenclatura ministerial, y se tendió en un principio a considerar que lo de Cooperación sería un mero apéndice cosmético subordinado forzosamente a los superiores intereses de la política internacional española.

Con más de dos años de legislatura transcurridos ya, la niebla en que viven los medios sobre los temas de cooperación sigue arraigada. Ese desconocimiento quedó palmariamente demostrado en el momento en que en 2007 dos ONG chocaron con importantes problemas judiciales. Entonces los medios, algunos incluso tan insólitos en el ambiente de la información de cooperación como los magacines televisivos, reaccionaron con la agilidad propia de cuando olfatean escándalo. No en vano, en el subconsciente periodístico,

---

* Periodista. Durante años ha cubierto la información sobre cooperación y desarrollo en *El País*. Coordina anualmente con Silvia Arias, de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), un curso de Periodismo Solidario para la Escuela de El País/UAM.

siempre había yacido la posibilidad de que las ONG, un sector que la inercia informativa había desde el principio catalogado como arcangélico (hasta nueva orden), diera ahora ocasión de sacar a la luz algún trapo sucio: ya se sabe que los trapos limpios no proporcionan mucha noticia, según los cánones imperantes. Así que, mientras las alarmas de los medios saltaban como un muelle, el sector de las ONG se encontraba de sopetón, ante el baño judicial, con una patata caliente que en puridad tendría que haber previsto, porque ambas ONG implicadas habían generado antaño algunos avisos, incluso en el seno de las Coordinadora de ONG de Desarrollo (CONGDE) para quien quisiera verlos.

Esa situación de escándalo que estalla por sorpresa en la cara ejemplifica que las relaciones entre medios y ONG continúan en España sin encontrar cauces eficaces para ambas partes. Desconocimiento y desconfianza siguen yendo de la mano. Todo ello en un marco político que, por el contrario, ha experimentado un cambio radical en comparación con los tiempos del PP: algo que reconocen como positivo las ONG y que en los medios se traduce, aunque de modo desordenado, en una mayor frecuencia de informaciones sobre cooperación, aunque no se reflexione sobre los porqués de esa frecuencia. Desde luego las grandes iniciativas gubernamentales, como la visita a Kenya y Mozambique de la Vicepresidenta primera del Gobierno y de la Secretaria de Estado de Cooperación o el posterior Encuentro de Mujeres por África organizado en Madrid han obtenido un seguimiento informativo espectacular: pero la clave, para los medios, era por un lado lo agradecido de reportear esos acontecimientos gráficamente y, por otra parte, sin ninguna duda, el peso oficial de esas iniciativas, la imposibilidad de solventarlas con una cobertura de aliño.

Si se constata por lo tanto un avance en rango político de la cooperación y asimismo la clara apuesta gubernamental por el crecimiento del volumen de recursos oficiales, y si a las prioridades geopolíticas tradicionales de la ayuda oficial española se añade África (es decir, si objetivamente se amplía el campo temático con atención directa a la lucha contra la pobreza), ¿qué factores bloquean la normalización cotidiana de noticias sobre cooperación, el reflejo de esa creciente importancia?

1. CONTEMPLACIÓN DEL OMBLIGO

Todo el problema radica en el mutuo desconocimiento entre los medios y las ONG. Desconocimiento de fines, y también de trabajo cotidiano. Cada parte piensa que sabe más de la otra que lo que la otra sabe de la una. Las ONG guardan más o menos conscientemente un grueso memorial de agravios contra los medios, porque se sienten maltratadas, menospreciadas o ninguneadas. Y los medios, en principio, desconfían de quien se empeña en ocupar algo tan codiciable como el espacio o el tiempo informativos. De ahí los repentinos y efímeros amores y desamores, la intermitencia, la discontinuidad, la desorientación de las noticias sobre cooperación. El acercamiento mutuo exige, por consiguiente, el esfuerzo por ponerse en el lugar y punto de vista ajeno. Ambos sectores tienen gran tendencia a mirarse el ombligo y esa tendencia es lo que hay que romper.

También las ONG angelizan o demonizan a los medios. Tienden a interpretar que en todo momento los medios responden, más que a la persecución de la verdad, a unos intereses económicos o políticos. Esa sospecha es un error, porque el día a día de los medios responde más que a esos intereses al «interés» informativo que los profesionales adjudiquen a lo noticiable. Los medios trabajan y transmiten la información que les parece interesante para el público. Ello, obviamente, entraña riesgos de subjetivismo, pero se trata de la entraña misma del trabajo periodístico: se supone un criterio en los profesionales, y se supone bien. La información es, pues, negocio, influencia y servicio. Los periodistas nunca podrán comprender que una ONG dé prioridad a aparecer en un medio antes que a su intrínseca razón de ser, el altruismo, tenga o no repercusión mediática; no lo comprenderán porque raramente la noticia es la ONG, sino en todo caso lo que se hace o se deja de hacer.

2. ESTRATEGIAS

El tono con que las ONG presentan a los medios los temas que consideran dignos de ser noticia resulta crucial. El ternurismo o incluso el tremendismo pueden obtener un éxito fugaz en medios poco escrupulosos con el rigor, pero a la larga todos los medios buscan información veraz. No buscan ideología. Los medios quieren conocer, para poder contrastarlos y transmitirlos, hechos. Los datos y cifras obviamente ayudan, pero son el aderezo.

Las ONG han comprendido de un tiempo a esta parte la utilidad de contar con gabinetes de información para ofrecer de modo atractivo noticias de su trabajo, proyectos y campañas. Los gabinetes no son una garantía (nada lo es) de poder penetrar en los medios, pero desde luego resultan mejor que nada. Como todos los puestos en una ONG, serán más eficaces cuanto más profesionalizados. Aunque debe quedar claro que no habrá más complicidad entre gabinete y medios por el hecho de trabajar entre periodistas. Ni siquiera puede garantizarse algo así mediante la invitación a informadores a visitar proyectos. Los periodistas recelan de todo cuanto huela a presión, y lógicamente la tendencia de la ONG que les presenta *in situ* lo que hace consiste en esperarlo absolutamente todo del invitado. Conviene que ambas partes tengan presente que los responsables de los medios suelen pensar apriorísticamente en los «viajes de ONG» como en una especie de vacaciones. Ese prejuicio no se quita más que aportando información tan contundente como atractiva.

3. REFLEJO EN LOS MEDIOS

Es importante constatar que la información sobre cooperación y ONG está muy lejos de tener siquiera un hábitat en la estructura de los medios. Por supuesto hay carencia de periodistas no ya especializados, sino fiablemente conocedores del sector: por no hablar de la inexistencia de corresponsales en los países pobres, receptores de

cooperación y, para los responsables de los medios y el gran público, lejanos. Y desde luego, sin que sirva como excusa, hay que tener en cuenta la galopante pauperización laboral de los periodistas y el contraste entre sus buenos conocimientos tecnológicos y el poco dominio de lo que antes se llamaba «cultura general». La profesión periodística ha sido una de las que ha sufrido más con la reconversión impuesta por la alianza entre la concentración de poder y las posibilidades técnicas. Y no se ve el final de la degradación laboral: diarios gratuitos que no se preocupan por contextualizar las noticias, sitios de internet que no cuentan con un mínimo de garantías de veracidad, impunidad generalizada a la hora de «comunicar» no importa qué… La Asociación Mundial de Periódicos calcula, según una encuesta que incluye España, que en 2012 internet sobrepasará a la televisión como proveedor de noticias favorito para el público; ahora bien ¿qué clase de noticias?, ¿proporcionarán información contrastada y material de discernimiento?

Pero es que incluso en los medios clásicos la ubicación misma de las informaciones sobre cooperación ya supone en sí un problema periodístico. Los medios audiovisuales encajan como pueden estas noticias en los espacios diarios, confiándolas a programas temáticos de horario casi nunca ventajoso, salvo excepciones como *Informe Semanal*, de TVE, que normalmente se estructura en torno a una mayoría de temas sociales, que incluyen cooperación, y siempre, sintomáticamente, se ha visto sostenido por la audiencia.

En cuanto a la prensa, según el estudio «Estrategias de comunicación en las ONG de Desarrollo. Departamentos, funciones e impacto en los medios», de Hildegart González Luis (Cideal, 2006), el 42% de las noticias sobre ONGD en 2003 las publicó *El País*, seguido con un 30% por *El Mundo* y con un 15,1% por *ABC*. En porcentajes desde 1998 a 2003 el líder, *El País*, pasó de un 11,7% a un 25,8%. En temas prioritarios, prevalecen en los medios las acciones de concienciación en los países desarrollados (un 30%), seguidos de las acciones de emergencia (un 27,6%) y de las acciones de desarrollo en países en vías de desarrollo (un 12,8%). Por lo general, la prensa confina las informaciones sobre cooperación a la sección de Sociedad, que en sí misma es un cajón de sastre. Pero hay medios, como *El Mundo*, que han suprimido esa sección, con lo

cual este tipo de noticias vaga como alma en pena buscando dónde posarse.

Pero pese a la gravedad de la situación informativa, nada está perdido, eso es imprescindible entenderlo. Lo crucial para las ONG es poner las noticias en la calle; porque los medios, lo que está en la calle, lo recogen. Conviene entender que los medios no están obligados a informar sobre cooperación. Conviene entenderlo, porque las ONG incurren a menudo en el error de considerar que la información debe moralizar, o al menos concienciar; de ahí que toda no aparición en los medios pueden vivirlo como rechazo. No hay panaceas para resolver estos problemas. En *El Mundo* se optó una temporada por páginas específicas sobre el mundo de las ONG, lo cual pronto se vio que llevaba a un escaparate de actividades, la mayor parte sólo endogámicamente dignas de consideración. En *El País* se tomó la opción más lógica de que, si hay noticia, se publica: no siempre, ni mucho menos, en Sociedad: hay muchos informes o denuncias que van a parar a Internacional, o incluso a Nacional.

4. CONVERTIRSE EN FUENTE

El camino eficaz para que una ONG se haga presente en los medios es llegar a convertirse en fuente informativa, lo que antes se denominaba «generalmente bien informada». En cualquier crisis o emergencia, los periodistas tratan de contactar con testigos: misioneros, cooperantes, etc, porque aportan más conocimiento que los expertos distantes, y además proporcionan vivencias, lo que se conoce como «historias humanas» (que, dicho sea de paso, sacadas de contexto pueden ser nocivas informativamente). ¿Por qué cualquier medio recurre a los misioneros, o a organizaciones como Cruz Roja, Greenpeace, Amnistía Internacional, Médicos Sin Fronteras, Global Witness, Human Rights Watch o Intermón Oxfam? Por la credibilidad. Se han convertido, con perseverancia y claridad, en interlocutores, en fuentes. Y no sólo sucede cuando hay que hablar de situaciones críticas. En una cotidianeidad pacífica, el periodista necesita informaciones que provengan de voces fiables: quizá no las

utilice directamente, pero se incorporarán de un modo u otro al relato; y sobre todo se asentarán así bases firmes de colaboración. Porque se trata de colaborar, no de colar goles.

En los medios hay arrogancia, quién lo duda, porque son puertas, ventanas y altavoces de lo que ocurre. A menudo los medios propalan la especie de que lo que ellos no tocan no existe. La calle acaba por poner las cosas en su sitio. De ahí la importancia de la presión política, para que la calle se haga eco de los hechos: así los medios no podrán ignorarlos. Las ONG deberán cada vez trabajar con más iniciativas y campañas unitarias, cuya eficacia está probada.

5. TRANSPARENCIA Y TALLERES

El escándalo de las dos ONG «judicializadas» plantea como lección a las ONG que el ejercicio de la transparencia es y será cada vez más fundamental. El sector está obligado a hacer cumplir sus propios códigos de conducta, si quiere que los medios los tengan también en consideración. Los códigos éticos pueden ser sobre el papel sólo moralmente vinculantes, pero el sector debe tener capacidad para en el terreno de los hechos ser firme ante cualquier irregularidad financiera o de funcionamiento. Si ahora todas las ONG están más que estaban bajo el microscopio de los medios, no es para rasgarse las vestiduras: ello puede ser claramente positivo.

Queda claro que la Administración (con todo lo que le queda por hacer, y asimismo en materia de transparencia) ha hecho más sus deberes que los medios y las ONG. Sería de desear, para consolidar el avance político e instrumental, que la Administración auspicie toda suerte de encuentros, seminarios y talleres que propicien el acercamiento y el conocimiento mutuo de periodistas y cooperantes. Ni éstos saben realmente cómo funciona una redacción, ni los informadores cuál es el trabajo cotidiano de una ONG. Resulta aleccionador montar un taller con personal de ambos sectores y comprobar las sorpresas que aguardan a los periodistas cuando, como en un simulador de vuelo, se les hace ponerse a elaborar o evaluar un proyecto de cooperación; igual sucede con los cooperan-

tes que deben «vender» su reportaje o su noticia a un presunto redactor jefe. Es una manera de que cada parte vea cómo a solas no llega muy lejos, y cómo la necesidad es mutua.

Los talleres conjuntos pueden contribuir a llenar el foso que hoy por hoy se mantiene entre periodistas y cooperantes, brecha que representa un bloqueo (es decir, realmente un retroceso) tanto más absurdo cuando los avances oficiales son incontestables, pero precisamente en aras de la continuidad necesitan crítica y control. Las jornadas para reunir a ONG y a periodistas convocadas por la Coordinadora de ONG de Desarrollo (CONGDE) quizá de momento no hayan dado frutos palpables, pero han servido indirectamente para que se conozcan mejor no pocos profesionales de la información que trabajan aislados o creyendo que su medio es especialmente refractario al universo de la cooperación. No es poco fruto, aunque las ONG participantes puedan tener la impresión de que su mensaje de «Conócenos» sigue desperdiciado. Esas jornadas deben ser el embrión de contactos más sostenidos.

Además, para fortalecer la sociedad civil y fomentar la gobernabilidad en los países receptores de ayuda, serían deseables encuentros compartidos entre periodistas españoles y de esos Estados. Hay experiencias anglosajonas similares, en especial de la *BBC*, para periodistas de zonas conflictivas. Ese contacto entre profesionales proporcionaría un inestimable impulso para normalizar el ejercicio periodístico como algo impulsado a la independencia y a la solidaridad. Las ONG mantienen un constante contacto y debate con sus contrapartes en los países donde trabajan, porque saben que de esa relación depende nada menos que la sustentabilidad a largo plazo del proyecto. Del mismo modo, la Administración española podría implicar a empresas e instituciones en esa apuesta por formar periodistas locales comprometidos en la lucha contra la pobreza y en la consecución de un funcionamiento democrático de sus sociedades. Al fin y al cabo, las ONG locales son vanguardia del tejido social y en igual sentido el trabajo de los profesionales de la información resulta crucial. El objetivo último de la cooperación es capacitar a esas sociedades, a esos actores y a esos portavoces para que pongan en marcha su potencial. El diálogo, el intercambio de recursos culturales o comerciales será la palanca.

6. TEMAS AUSENTES

El avance de la cooperación en lo político desde 2004 parece paradójicamente haber «anestesiado» en cierta medida tanto al sector de las ONG como al informativo. Evidentemente, ambos habían vivido en máxima tensión bajo el Gobierno del PP, y resulta lógico un cierto relajamiento pasajero tras la desaparición de esa Administración y también lo es conceder un período de confianza después del vuelco socialista. Además, el Gobierno de Zapatero ha cumplido con reivindicaciones añejas de las ONG, como la formalización del Estatuto del Cooperante o la pacificación del Consejo de Cooperación que había estado en pie de guerra ante la constante iniciativa controladora de los populares. Y los medios, ante el decidido aumento de presupuesto para la cooperación emprendido por los socialistas, ya no tienen por qué centrar sus principales batallas en las carencias de dinero de la Ayuda Oficial al Desarrollo: con lo que se ha abandonado informativamente el seguimiento sistemático de los asuntos económicos e incluso de las fricciones de competencias entre los diversos ministerios, que conducían siempre a plantear el peso excesivo de Economía o incluso de Defensa sobre Exteriores.

Sin embargo, tarde o temprano tendrán que aflorar, por parte de las ONG y de los medios, temas que han permanecido demasiado ausentes de la esfera pública en lo que va de legislatura, pero que distan de estar resueltos. Así, ONG y medios deberán «redescubrir» la vigilancia y crítica , por ejemplo, a la Política Agraria Común de la UE y sus repercusiones sobre los agricultores de los países más pobres; a los rifirrafes en la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre patentes comerciales y en especial farmacológicas; o problemas más específicos de la Administración española como la verdadera importancia de los créditos FAD y su ligazón con los intereses económicos o políticos del Estado; el Plan África, la política inmigratoria; el papel de la ayuda oficial y en especial de la ayuda de emergencia en las operaciones militares internacionales (más o menos autoproclamadas humanitarias y desde luego siempre necesitadas de análisis actualizado y crítico) en que España está implicada; o las ambivalencias de la venta de armas, so-

bre todo ligeras, por parte de nuestra industria. Son asuntos que no pueden seguir permanentemente ausentes de las políticas de las ONG o del reflejo en los medios. Si persiste el silencio, todos saldrán perjudicados en su credibilidad: los cooperantes, los periodistas y también la Administración.

En resumen, y con todos los matices propios del funcionamiento administrativo y de las hipotecas políticas, puede decirse que el cambio de Gobierno en 2004 ha supuesto un giro en los enfoques de la Ayuda Oficial: mejor presupuestada, más coherente con el multilateralismo y los problemas mundiales, y mejor organizada internamente. Los logros y los fallos de esta nueva vía ya se verán. Pero lo que es cierto es que tanto los medios como las ONG no han aprovechado aún la oportunidad de plantear los interrogantes y perspectivas pertinentes en el nuevo marco abierto por la política. Es un contrasentido, porque sin duda la sociedad siempre va por delante de los legisladores y de los políticos. Y nada más propio de la sociedad que el universo de la solidaridad y el de la libertad informativa.

27. LA AGENDA DEL DESARROLLO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN

José Antonio Sanahuja *

CONFLICTOS ARMADOS Y VIOLENCIA ORGANIZADA EN LA POSTGUERRA FRÍA: GENOCIDIO, «GUERRAS POR RECURSOS», TERRORISMO Y CRIMINALIDAD ORGANIZADA

¿Es esta una era más violenta, o, por el contrario, el conflicto armado y la guerra son hoy menos frecuentes? Aunque la violencia organizada cambia de fisonomía, la violencia no se limita a las guerras interestales, ni a los conflictos armados internos, y hay otras amenazas a la seguridad humana, es importante observar, en primer lugar, qué ocurre con los conflictos armados. Según la información recopilada por el Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala (Suecia), en 1992-93 estaban abiertos 52 conflictos armados, la mayor parte intraestatales, y esa cifra era la mayor desde la Segunda Guerra Mundial [1]. Sin embargo, desde ese momento se registró un marcado descenso. A pesar del estallido de nuevos conflictos en Asia Central, los Balcanes, Centroáfrica o el Cuerno de África, hacia 2002 el número había descendido a 30, y a 21 al finalizar 2006 [2]. Entre 1988 y 2001, se logró dar fin a más de cien conflictos armados. Ha habido casos de genocidio extremadamente gra-

* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense y director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

[1] Véase Human Security Centre (2005): *Human Security Report. War and Peace in the 21st Century*, Oxford/Vancouver, Oxford University Press, p. 23.

[2] Escola de Cultura de Pau, Alertta (2007): *Informe sobre conflictos, derechos humanos, y construcción de la paz*, Barcelona, Escola de Cultura de Pau/Icaria.

ves, como el de Ruanda en 1994, pero los datos agregados sugieren que las guerras se están tornando menos mortíferas, pues se observa un claro descenso en el número de víctimas. No obstante, como advierte el Centro de Seguridad Humana, de la Universidad de la Columbia Británica, ello ha tenido como contrapartida un fuerte aumento de los desplazamientos forzados de población, que las estadísticas internacionales sobre refugiados no recogen adecuadamente al ser, en su mayoría, desplazamientos internos.

A esta evolución, en la que sin duda hay elementos positivos, han contribuido hechos como la disminución de las guerras interestatales, que se relaciona con los cambios experimentados por el sistema internacional en las últimas décadas; la finalización de las guerras de liberación nacional del período de descolonización; la finalización de las «guerras por delegación» alentadas por las superpotencias; y, finalmente, la mayor actividad desplegada por la Organización de Naciones Unidas tras la caída del muro de Berlín. Pese a algunos visibles fracasos —Angola, Bosnia…—, y las controversias respecto a su debilidad, lo cierto es que en el decenio de los noventa la ONU empezó a jugar el papel previsto por sus fundadores y se ha producido un fuerte aumento de sus misiones diplomáticas y despliegues de fuerzas para prevenir conflictos, de las misiones de mantenimiento o imposición de la paz, y de su actividad en la reconstrucción postconflicto. Las misiones de Naciones Unidas no sólo son más numerosas —en junio de 2007 estaban activas 18 misiones de Naciones Unidas, con 104.000 miembros, entre personal militar y civil. En 2006 había 59 operaciones de paz multilaterales con 167.000 personas bajo sus mandatos, si se consideran tanto las misiones de Naciones Unidas como otras misiones—, sino más diversificadas y complejas[3].

Esos datos, empero, no deben ser motivo de complacencia. El conflicto armado sigue siendo frecuente y, aunque pueda haber descendido, su coste humano es inaceptable. Existe un gran número de crisis latentes que pueden dar lugar a estallidos de violencia,

---

[3] Los datos de 2007 proceden del Departamento de Misiones de Paz de la ONU. Los de 2006 han sido recopilados por el anuario 2007 del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI).

lo que no es ajeno a la tendencia, por parte de la comunidad internacional, a optar por políticas que inciden más en la contención o el aplazamiento de las crisis, que en abordar sus causas profundas. Por añadidura, se están produciendo cambios de gran trascendencia en cuanto a la naturaleza y las manifestaciones de la violencia organizada, que en parte responden a las dinámicas de globalización, transnacionalización y privatización que afectan al sistema internacional. Como se ha indicado, los grandes despliegues de tropas con armamento pesado, las batallas terrestres o aeronavales, y el elevado número de bajas entre los uniformados de la guerra interestatal clásica parece haber quedado atrás. En su lugar, la mayor parte de los conflictos armados del presente responden a dos grandes tipos: por un lado, las guerras internas «de baja intensidad» —a veces denominadas «nuevas guerras»—. Por otro lado, las denominadas «guerras asimétricas». Como señala Herfried Münkler, los siglos XIX y XX marcan el apogeo del Estado-nación, en el que este pudo reclamar el monopolio en el ejercicio legítimo de la violencia, y en paralelo se registró un proceso de «estatalización» de la guerra. En la actualidad, la guerra se privatiza y se torna «asimétrica, y cada vez es más frecuente que los actores armados sean no-estatales, y ello incluye a las compañías privadas de seguridad que operan en contextos de guerra como contratistas de los Estados»[4].

Respecto a las guerras civiles se libran en su mayoría en países pobres, con armamento liviano y contingentes pequeños, a menudo milicias o grupos paramilitares, incluyendo «niños soldados», que pueden ser movilizados con costes relativamente reducidos. En estas guerras, los combatientes a menudo evitan el enfrentamiento directo, y el objetivo deliberado es la población civil, y por ello comportan un enorme coste humano en términos de víctimas, desplazamiento forzado, y violencia sexual. La reaparición del ge-

[4] Sobre estos conflictos, véanse Mary Kaldor (2001): *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets; Mark Duffield (2004): *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Madrid, La Catarata; y Herfried Münkler (2005): *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Madrid, Siglo XXI. Sobre las compañías de seguridad privadas, véase Peter W. Singer (2003): *Corporate Warriors*, Ithaca, Cornell University Press.

nocidio en Ruanda, Bosnia, o Darfur, debe ser situada en este contexto. Por otra parte, estas situaciones han mostrado las carencias de las normas y las instituciones internacionales para asegurar la protección de los civiles en situaciones de conflicto armado.

Sin embargo, en otras ocasiones, el objetivo de los insurgentes y de la guerra civil no es aniquilar a una población o derrotar al Gobierno y asumir el poder del Estado para afirmar un programa político determinado, sino debilitar al Estado para asegurarse el control o la rapiña de la población y los recursos de un determinado territorio, y de esa manera controlar ciertas actividades económicas transnacionales ilícitas, pero muy rentables, como la producción y tráfico de drogas, armas, diamantes, minerales estratégicos o maderas preciosas. Dado que el objetivo es debilitar o destruir el Estado, estos conflictos son una de las causas de que aparezcan «Estados frágiles» o «Estados fallidos». Estas «guerras por recursos» no pueden ser vistas como meros conflictos internos, pues están ligadas a actividades transnacionales ilícitas y son una expresión del «lado oscuro» de la globalización [5]. Todo ello contribuye a explicar las dificultades para aplicar a estos conflictos fórmulas de negociación como las que resolvieron las guerras civiles de los años ochenta, que respondían primordialmente a factores sociopolíticos.

Por otro lado, surgen las denominadas «guerras asimétricas» que enfrentan a Estados y a organizaciones insurgentes y/o terroristas. En realidad, este concepto alude a dos tipos de asimetría: la relativa a la disparidad de fuerzas, y la que afecta a la naturaleza de los actores enfrentados, estatales y no estatales (aunque estos puedan tener el apoyo de uno o varios Estados). En su formulación más simplificada, se trata de conflictos en los que un actor no estatal ejerce la violencia con métodos, y la sitúa en escenarios que tornan irrelevante la capacidad militar y el poder de disuasión del adversario. Tras una breve fase que enfrentó a las fuerzas regulares iraquíes con el ejército de los Estados Unidos, la guerra de Irak se convirtió en una guerra asimétrica, como lo es también el conflicto

---

[5] Michael T. Klare (2003): *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Madrid, Urano; Michael Renner (2002): *The Anatomy of Resource Wars*, Washington, Worldwatch Institute.

armado en Afganistán, o la guerra del sur del Líbano entre el ejército regular israelí y las milicias proiraníes de Hezbolá. La mayor incidencia del terrorismo, y en particular, del terrorismo transnacional, podría ser interpretada como una variante extrema de los conflictos asimétricos y es también una expresión de la transnacionalización de la violencia organizada de actores no estatales[6]. Como el genocidio, se dirige primordialmente contra civiles, aunque el objetivo es generar el terror para obtener determinados objetivos políticos, y no la aniquilación de un determinado grupo. Desde 2001, el terrorismo transnacional se ha convertido en un problema de seguridad global, aunque desde el sur se cuestiona su primacía en la agenda internacional frente a otras cuestiones igualmente perentorias, a menudo inscritas en la agenda de desarrollo. La importancia del terrorismo internacional como problema de seguridad no radica sólo en las razones habitualmente alegadas, especialmente la amenaza, cierta, de que puedan producirse nuevos ataques que, en algún momento, puedan ser perpetrados con armas de destrucción masiva, frente a los que los recursos del Estado no son eficaces, en particular, la disuasión nuclear. Los ataques terroristas del 11-S se han convertido en la justificación o el pretexto para las guerras de Afganistán e Irak, ilegales e ilegítimas, que han contribuido a incrementar la amenaza antes citada al proporcionar legitimidad y nuevos adeptos a las organizaciones terroristas, y dar credibilidad a la narrativa antioccidental desarrollada por los integristas religiosos, que a su vez responde a la igualmente peligrosa narrativa y al discurso identitario antiislámico del «choque de civilizaciones», y a las políticas de fuerza que éste justifica y respalda. Supone, además, el argumento en el que se basa el aumento del gasto militar, y proporciona respaldo a políticas que restringen los derechos ciudadanos, y comportan crecientes violaciones de los derechos humanos.

Finalmente, no es posible limitar hoy la discusión sobre la violencia organizada y las amenazas a la seguridad sin aludir a la criminalidad internacional y sus conexiones transnacionales, ya que en muchos lugares se trata de la mayor amenaza a la seguridad de las

---

[6] Mary Kaldor (2004): «Terrorismo global», *Papeles de Cuestiones Internacionales*, núm. 84, pp. 11-29.

personas. Se da la paradoja de que en algunos países de América Latina, el número de asesinatos asociados a la criminalidad es mayor que el registrado en tiempos de guerra civil, y hay áreas en las que el Estado está ausente y las bandas organizadas y el narcotráfico constituyen distintas formas de «poder paralelo», que llegan incluso a recaudar «impuestos», imponen «justicia» —a veces de manera más expeditiva que el ineficaz y corrupto sistema estatal—, hacen «filantropía, financian ONG, y prestan algunos servicios públicos»[7].

SEGURIDAD NACIONAL Y POLÍTICAS DE DESARROLLO: LOS CONDICIONANTES DE LA GUERRA FRÍA

Paz, seguridad y desarrollo han sido cuestiones que han estado estrechamente entrelazadas en las políticas de ayuda y desarrollo desplegadas desde la Segunda Guerra Mundial. Esa relación, sin embargo, estuvo fuertemente condicionada por el conflicto bipolar. El desarrollo y las políticas de ayuda estuvieron subordinados en la mayoría de los casos a concepciones fuertemente ideologizadas de la seguridad nacional, entendida como seguridad del Estado, en un mundo en el que la paz sería el resultado de los equilibrios de poder entre bloques antagónicos. Así lo ilustra el Plan Marshall, el mayor programa de ayuda de Estados Unidos; la *Mutual Security Act* de 1950, primer texto legal que reguló la ayuda al tercer mundo de ese país, cuyo nombre no puede ser más elocuente; programas como la «Alianza para el Progreso», que el presidente Kennedy lanzó en 1960 en respuesta a la revolución cubana, para promover el cambio social «ordenado» en Latinoamérica; o la teoría del «desarrollo por etapas «de Walter W. Rostov, expuesta en un libro cuyo subtítulo la calificaba como un *non-communist manifesto.* El comportamiento de la Unión Soviética otorgando ayuda a países como

[7] Manuela Mesa (2007): «Globalización y violencia transnacional. Dinámicas, costes y propuestas», en Manuela Mesa (coord.), *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid, Centro de Estudios e Investigación para la Paz (CEIPAZ)/Icaria, pp. 39-61.

Cuba o Vietnam no fue distinto. Tras la caída del muro de Berlín, la fuerte reducción de la ayuda de Estados Unidos en el mundo en desarrollo, al tiempo que se mantenía a países como Israel y Egipto, muestra la persistencia de los objetivos estratégicos y de seguridad nacional, más que la lucha contra la pobreza, como motivaciones para otorgar ayuda[8].

En este marco, la ayuda sirvió en muchos casos para sostener alianzas militares y «esferas de influencia», para atenuar los costes que imponían los alineamientos estratégicos —al ser fungible, la ayuda económica hacía más soportable el dilema «cañones o mantequilla» para los países en desarrollo— y, en los peores casos, para sostener a los aliados, fueran Gobiernos o fuerzas insurgentes, en las «guerras por delegación» *(proxy wars)* en las que los países de la periferia fueron el escenario del enfrentamiento entre las dos superpotencias. Al subordinarse a lógicas de equilibrio de poder y de seguridad nacional, la ayuda al desarrollo contribuyó a prolongar los conflictos y aumentar su coste en vidas, en vez de favorecer su resolución negociada. Hay muchos ejemplos desafortunados en los que la ayuda fue un motor de la guerra, y no de la paz: a mediados de los años ochenta, Estados Unidos entregaba al Gobierno de El Salvador un millón y medio de dólares diarios, sin los cuales éste no hubiera podido sostener la guerra contrainsurgente. Buena parte de los asentamientos ilegales construidos por Israel en los territorios ocupados de Cisjordania, que hoy son uno de los más difíciles escollos para un acuerdo de paz en esa región, fueron edificados a través de un programa de garantías de crédito de Estados Unidos. Esos costes se han prolongado durante años, incluso después de haberse logrado el armisticio: países como Afganistán, Angola o Mozambique se han enfrentado a grupos armados que es muy difícil desmovilizar, a estructuras estatales debilitadas, o a territorios minados que siguen causando víctimas y son inútiles para la actividad productiva.

[8] Un análisis detallado de esta cuestión en José Antonio Sanahuja (1999): *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Madrid, Entimema/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

«CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ»: LA CONVERGENCIA DE LAS AGENDAS DE LA PAZ, LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO EN LA POSTGUERRA FRÍA

La guerra fría no impidió que existieran visiones distintas del papel de la ayuda en la resolución de los conflictos armados. En la crisis centroamericana de los años ochenta, los países latinoamericanos del «Grupo de Contadora», la Comunidad Europea, y en particular países como España, impulsaron una estrategia, que a la larga se mostró exitosa, que trataba de separar esa crisis de la lógica de bloques. Se reconocían sus causas políticas, económicas y sociales, facilitando apoyo político y ayuda externa para promover la democratización y el desarrollo como condiciones para asegurar una paz duradera. Sin embargo, los factores que han dado origen a nuevas aproximaciones a la conexión entre paz, seguridad y desarrollo han sido, sobre todo, la desaparición del conflicto bipolar y la aparición de las «nuevas guerras» del decenio de los noventa. En particular, hay varias líneas de reflexión y práctica que es importante destacar:

a) La definición de nuevos conceptos de seguridad, más globales y multidimensionales, que reconocen los componentes políticos, económicos, sociales y medioambientales de la seguridad, dejando atrás la visión unidimensional de la «seguridad nacional» centrada en las capacidades militares y los equilibrios de poder, y las limitaciones de la noción de «seguridad colectiva». En ese contexto, se asumen con interés conceptos como «seguridad global», «seguridad compartida», «seguridad cooperativa», y «seguridad democrática», que llegan a ser el fundamento de distintas organizaciones de seguridad regional[9].

En particular, Naciones Unidas promovió una visión comprehensiva de la seguridad y el desarrollo que integraba ambas agendas en un marco emergente de gobernanza democrática cosmopolita.

[9] Una síntesis de esta cuestión en Ole Waever; Barry Buzan y Jaap de Wilde (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner y Javier Sánchez Cano (1999): *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat de Barcelona.

Muestra de ello son documentos tan relevantes como la «Agenda de Paz» de 1992 y la «Agenda de Desarrollo» de 1994, impulsadas por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali [10]. En ese marco, hay que destacar la aparición en 1994 del concepto de «seguridad humana». Emparentado con la noción de «desarrollo humano» impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), este concepto insiste en la seguridad de las personas, mientras que las concepciones convencionales privilegian la seguridad de los Estados. Según Mahbub ul Haq, la seguridad humana cuenta con siete componentes: seguridad económica (ingreso mínimo asegurado sea a través del empleo o de una red social); seguridad alimentaria (acceso físico y económico a los alimentos); seguridad de la salud (ausencia relativa de la enfermedad y acceso a servicios de salud); seguridad ambiental (acceso a agua potable, aire limpio y a tierras sin degradar); seguridad personal (ausencia de amenazas y violencia física, especialmente en el caso de las mujeres, y los niños, los más vulnerables); seguridad de la comunidad (respeto a la dignidad cultural y paz entre comunidades); y seguridad política (respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales) [11]. Este concepto reconoce que la seguridad significa cosas distintas para distintas personas. Para una parte muy grande de la humanidad, la seguridad es evitar el flagelo del hambre y la enfermedad. Para otra, evitar la violencia directa que se sufre allí donde no se garantiza el derecho a la vida. Significa verse libre tanto de necesidades, como de temores *(freedom from fear, freedom from want).* Aunque se ha criticado este concepto por su amplitud, permite integrar las agendas de la paz y del desarrollo [12].

---

[10] Naciones Unidas. *Una Agenda de Paz*, Nueva York, A/47/277 - S/24111, 17 de junio de 1992; Naciones Unidas. *Una Agenda de Desarrollo,* Nueva York, A/48/935, 6 de mayo de 1994; Naciones Unidas. *Suplemento a «Un programa de paz»,* Nueva York, A/50/60, S/1995/1, 25 de febrero de 1995.

[11] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 1994,* Madrid, PNUD/Mundi Prensa; Mahbub Ul Haq (1995): *Reflections on Human Development*, Oxford, Oxford University Press. Véase también el informe de la Comisión sobre Seguridad Humana, presidida por Amartya Sen y Sadako Ogata, *Human Security Now*, Nueva York, Naciones Unidas, 2003.

[12] Andrew Mack (2005): «El concepto de seguridad humana», *Papeles de Cuestiones Internacionales*, pp. 11-31.

Como se indicará, la Declaración del Milenio, adoptada en 2000, También se inscribe dentro de ese enfoque integrado de la paz, la seguridad y el desarrollo.

b) La preocupación por la prevención de los conflictos, haciendo frente a sus «causas profundas» relacionadas con las fracturas socioeconómicas y los factores de discriminación étnica, cultural, o religiosa [13]. Ha sido el final de la guerra fría el que ha permitido abordar ese tipo de factores causales sin que se (mal)interpretaran dentro de las claves ideológicas del conflicto bipolar. En particular, existe una activa línea de debate respecto a la relación entre pobreza, control de los recursos naturales y conflictos armados, que ha impulsado, entre otros, el Banco Mundial, aunque no existen consensos ni una reflexión concluyente sobre esta materia [14]. Otro debate, igualmente importante, se ha pregunta sobre la relación entre pobreza, conflicto armado y/o terrorismo. Es obvio que no existe una relación mecánica entre unos y otros, pero también parece claro que la pobreza, la exclusión, y la desesperación creada por la falta de oportunidades, la quiebra del Estado y de sus instituciones pueden crear un «caldo de cultivo» de agravios de los que pueden nutrirse los radicalismos y el fundamentalismo religioso del que, a su vez, obtiene apoyo y legitimidad el terrorismo.

c) Los procesos de paz que se desarrollan desde finales de los años ochenta en lugares como Centroamérica, Angola y Mozambique, o Camboya, tras la firma de acuerdos que comprenden amplios programas de reconstrucción y reintegración a la vida social y

[13] Entre otros, véanse Frances Stewart (1996): *The Root Causes of Conflict: Some Conclusions,* Oxford, Queen Elizabeth House WP núm. 16; Kumar Rupesinghe (1994): *Advancing Preventive Diplomacy in a Post-Cold War Era: Suggested Roles for Governments and NGOs*, Londres, Overseas Development Institute (ODI); Chester A. Crocker; Fen Osler Hampson y Pamela Aall (eds.) (1996): *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, Washington, United States Institute of Peace Press; Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict (1997): *Preventing Deadly Conflict. Final Report,* Washington; Jenny Klugman (1999): *Social and Economic Policies to Prevent Humanitarian Complex Emergencies*, Helsinki, UNU-WIDER.

[14] Véanse M. L. Ross (2004): «What Do We Know About Natural Resources and Civil War?», *Journal of Peace Research*, vol. 41, núm. 3; Paul Collier y Anke Hoeffer (2002): *Greed and Grievance in Civil War*, Oxford, Oxford University Press.

económica de los combatientes y las poblaciones desplazadas, todo ello con amplio apoyo de la cooperación internacional. España, en particular, ha tenido un activo papel y cuenta con una notable experiencia acumulada en Centroamérica, los Balcanes, y África austral. En muchos casos, esos acuerdos reconocen las causas «profundas» o «subyacentes» de carácter socioeconómico de los conflictos, y comprenden una agenda de medio y largo plazo de reformas estructurales en esos ámbitos, que se basan en la idea de que paz, democracia y desarrollo son inseparables. Las dificultades asociadas al tránsito entre situaciones de crisis y conflicto, y la reconstrucción y el desarrollo ha originado una amplia reflexión sobre el denominado *continuum* humanitario, que alude —incorrectamente— al vínculo entre asistencia, rehabilitación y desarrollo (VARD) [15]. En este ámbito, también se han abordado los complejos problemas de coordinación y de orientación de políticas, no siempre convergentes, de los países afectados y de los donantes externos, y los problemas de coherencia de políticas que afectan a los propios donantes en sus políticas de deuda, comercio, o ayuda externa [16]. El debate en esta materia no se limita a la reconstrucción postconflicto, sino a cómo evitar el fracaso de los acuerdos de paz, y el retorno de la violencia, como ha ocurrido en distintos momentos en Angola, en Oriente Próximo o en Afganistán. Se estima que en el 40% de los países que atraviesan procesos de paz, esos procesos fracasan y la violencia retorna en un plazo de cinco años. Una concreción de estos debates ha sido la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz en el seno de Naciones Unidas, como órgano asesor intergubernamental, en apoyo del Consejo de

[15] Entre otros, véanse Nicole Ball y T. Halevy (1994): *Making Peace Work: The Role of International Development Community,* Washington, Overseas Development Council, Policy Essay, núm. 18; John Paul Lederach (1994): *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Tokyo, United Nations University Press; Krishna Kumar (ed.) (1997): *Rebuilding Societies after Civil Wars: Critical Role for International Assistance*, Boulder, Lynne Rienner; Gilles Carbonnier (1998): *Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy. A Critical Review of the Literature,* Ginebra, UNRISD; Oliver Ramsbotham; Hugh Miall y Tom Woodhouse (eds.) (2000): *Contemporary Conflict Resolution*, Londres, Policy Press.

[16] James K. Boyce (2002): *Investing in Peace: Aid and Conditionality After Civil Wars*, Oxford, Oxford University Press.

Seguridad, para coordinar la acción de la comunidad internacional y evitar la reaparición de la violencia [17].

d) Estos conflictos a menudo aparecen en «Estados frágiles», «Estados fallidos» o «colapsados», o lo que el Banco Mundial denomina «países de renta baja bajo presión» (*Low Income Countries Under Stress* o LICUS) cuya viabilidad está en cuestión por un conjunto de causas que se asocian a la crisis del desarrollo de los estados postcoloniales, en parte inducida por el proceso de globalización. En estos países el Gobierno no tiene autoridad efectiva, ni es capaz de asegurar los servicios básicos, y los derechos humanos son una ficción; los grupos armados, caudillos o «señores de la guerra» controlan parte del territorio; existen guerras internas; la economía se ve minada por la corrupción, las redes ilegales y la actuación de mafias; y la existencia es muy precaria. Existe una amplia polémica respecto a las variables e indicadores que caracterizan a un Estado como «débil» o «fallido» [18]. En cualquier caso, existe un claro consenso respecto a la importancia de mejorar la eficacia de la ayuda a estos países, tal y como ha planteado un grupo de trabajo específico dentro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), y documentos como la «Declaración de París» de 2005.

e) Los desafíos de la ayuda humanitaria en contextos de conflicto armado interno, en particular en guerras civiles en las que la población es un objetivo deliberado de los ataques, las partes no respetan el derecho internacional humanitario ni la inmunidad de las organizaciones humanitarias, y se plantea la necesidad de «intervenciones humanitarias» que afectan al espacio y posibilidades de actuación de las ONG de socorros y desarrollo [19].

---

[17] Resolución sobre la Comisión de Consolidación de la Paz, A/RES/60/180 de 30 de diciembre de 2005.

[18] «Índice de Estados fallidos», *Foreign Policy edición española*, núm. 10, julio-agosto de 2005, pp. 56-65.

[19] Véanse, entre otros, Robert Commins (coord.) (1998): *Desarrollo en Estados de guerra*, Madrid, Centro de Investigación para la Paz; Mary Anderson (1999): *Do no Harm. How Aid can Support Peace-or War*, Boulder, Lynne Rienner; Neil Macfarlane (2000): *Politics and Humanitarian Action*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University/United Nations University, Occasional Paper núm. 41; Adele Harmer y Joanna Macrae (eds.) (2004): *Beyond the*

LA AGENDA DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y LA «DECLARACIÓN DEL MILENIO»

A través de estas temáticas, la «construcción de la paz» *(peacebuilding)* se ha convertido en un objetivo expreso de las políticas de cooperación al desarrollo. Este concepto pretende abarcar nociones anteriores como «prevención de conflictos» o «reconstrucción postconflicto» para reflejar un enfoque global e integrado que abarcaría la prevención de conflictos, las intervenciones para promover la paz y/o la transformación del conflicto cuando ha estallado la violencia, y la asistencia dirigida a la reconstrucción, la reconciliación y la consolidación de la paz y evitar que reaparezca la violencia. Por otra parte, «construcción de la paz» es un concepto que parte de la premisa de Galtung de que la paz no es sólo la ausencia de la «violencia directa» que supone el conflicto armado. También supone afrontar la «violencia estructural» derivada de la pobreza y la exclusión, y de otros factores económicos, sociales, políticos e institucionales que pueden llevar a la erupción de la violencia lo que afecta de manera directa a las políticas de cooperación al desarrollo[20].

El creciente consenso internacional respecto a la construcción de la paz se reflejó en las políticas de Naciones Unidas, como la «Agenda de Paz» y la «Agenda de Desarrollo» elaboradas por el Secretario General, Butros Ghali, y en las complejas operaciones de mantenimiento de la paz que han jalonado el decenio de los noventa. Por su parte, los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) adoptaron en 1997 unas importantes directrices sobre el papel de la ayuda en los conflictos y la construcción de la paz que reflejan y sistematizan ese consenso emergente[21]. España, finalmente,

---

Continuum. The Changing Role of Aid Policy in Protracted Crises, Londres, Overseas Development Institute (ODI).

[20] Necla Tschirgi (2003): *Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?*, Nueva York, International Peace Academy, diciembre.

[21] Comité de Ayuda al Desarrollo (1997): *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*, París, OECD. Estas directrices fueron complementadas por otro texto del CAD (2001): *Helping Prevent Violent Conflict*, París, OECD. Una reflexión de los donantes del «Grupo de Utstein» de países afines en

ha asumido este consenso a través del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, en el que la prevención de conflictos y la construcción de la paz se configuran como sector prioritario de la cooperación, que se ha desarrollado a través de una estrategia específica elaborada en 2006 y 2007.

Empero, la finalización de la guerra fría también dio paso a una agenda internacional presidida por cuestiones como la globalización, el desarrollo y el «buen gobierno» del sistema internacional. El nuevo consenso sobre desarrollo que emerge de ese debate, centrado en la reducción de la pobreza, convergió con los consensos sobre paz y seguridad en la «Declaración del Milenio», suscrita por 189 países [22]. Entre otros asuntos, esa declaración compromete a la comunidad internacional a continuar desarrollando políticas de construcción de la paz, y alcanzar en el año 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y en especial, lograr reducir la tasa de pobreza extrema a la mitad respecto al nivel de 1990.

Tras la guerra de Irak, con la iniciativa del Secretario General, Kofi Annan, se impulsó un debate renovado sobre el papel del multilateralismo, la reforma del sistema de seguridad colectiva y del conjunto de Naciones Unidas, y la agenda del desarrollo que ha mantenido esa visión frente a las concepciones *neocon* del sistema internacional. Con relación a la paz y la seguridad, se elaboró el informe *Un mundo más seguro*, con propuestas concretas para lograr un Consejo de Seguridad más representativo, legítimo y eficaz y revisar las normas relativas al uso de la fuerza, en relación con la legítima defensa, a los «ataques anticipatorios», y a las intervenciones con fines de protección humana [23]. Respecto a este último supuesto, el informe se basó en textos anteriores sobre la «intervención humanitaria» y los límites de la soberanía estatal ante el genocidio y la

---

Dan Smith (2003): *Getting Their Act Together: Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Synthesis Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*, Oslo, The Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

[22] Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.

[23] Véase *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Naciones Unidas, Nueva York, A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

«limpieza étnica». Ante ellas, la comunidad internacional tendría la «responsabilidad de proteger» a la población, incluso recurriendo a la fuerza [24]. Con estos antecedentes, el Secretario General presentó el documento *Un concepto más amplio de la libertad*, como programa de reforma para ser debatido en la «Cumbre del Milenio + 5», convocada en Nueva York en septiembre de 2005.

Ese documento constataba que la globalización y la creciente interdependencia que ello supone incrementan la necesidad de un multilateralismo eficaz; que el 11-S y la amenaza del terrorismo global reclaman una visión integrada de seguridad colectiva y el fortalecimiento de Naciones Unidas; y que pobreza, desarrollo y seguridad son problemas interrelacionados: «Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la 'causa' de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia (…). Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar» [25]. Aunque fracasó en buena parte de sus propuestas, la Cumbre logró algunos resultados como la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, ya citada, o la afirmación del Principio de «Responsabilidad de Proteger», que otorga un sólido fundamento jurídico para que la Comunidad Internacional pueda intervenir en situaciones de genocidio, recurriendo incluso a medidas coercitivas [26].

---

[24] Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado, *La responsabilidad de proteger*, diciembre de 2001, disponible en http://www.iciss.ca/. Véase también: http://www.responsibilitytoprotect.org.

[25] Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, Naciones Unidas, Nueva York, A/59/2005, 21 de marzo de 2005. Véase también Kofi Annan (2005): «In Larger Freedom: Decision Time at UN», *Foreign Affairs*, mayo-junio.

[26] Para un balance de la «Cumbre del Milenio+5» véase José Antonio Sanahuja (2006): «La reforma de Naciones Unidas: la tensión entre soberanía, hegemonía y cosmopolitismo», en Mabel González Bustelo y Manuela Mesa (coords.), *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo. Anuario CIP 2006*, Barcelona, Icaria/Centro de Investigación para la Paz (CIP), pp. 187-209.

Frente a estas propuestas, la visión de la seguridad de los *neo-con*, en la que se ha basado la guerra de Irak, conduce a que las agendas de la seguridad y el desarrollo estén en conflicto y ello compromete el cumplimiento de los ODM. Hay un marcado contraste entre la voluntad política y la capacidad de movilizar recursos ante la amenaza terrorista, y lo que se está haciendo para alcanzar las metas de desarrollo acordadas en los foros internacionales. Existe una clara competencia por los fondos y la atención política. La ayuda al desarrollo es muy pequeña respecto a los recursos que se destinan a gastos de defensa, y a pesar de ello se ha registrado un proceso de «securitización» de la ayuda que supone, entre otras cosas, un visible desvío de fondos hacia aliados estratégicos o nuevas necesidades de reconstrucción derivadas de la guerra en Afganistán o Irak, en perjuicio de los ODM. De igual manera, se constata que el componente democrático de las políticas de desarrollo se debilita a favor de alianzas antiterroristas [27]. Frente a estas tendencias, hay que subrayar que si la cooperación al desarrollo reproduce lógicas ya fracasadas en la guerra fría, y se subordina a la «guerra contra el terror», no producirá ni desarrollo, ni una verdadera seguridad, y puede terminar siendo un factor más de la guerra. Así lo ha planteado el Comité de Ayuda al Desarrollo, al afirmar que la ayuda debería orientarse a la prevención del terrorismo, más que a combatirlo en «guerras preventivas», y esa prevención no podrá lograrse a expensas del desarrollo, la erradicación de la pobreza y el respeto de los derechos humanos [28]. Por esta razón, la política de desarrollo debe gozar de amplios márgenes de autonomía para perseguir sus objetivos propios, que la Declaración del Milenio ha definido con claridad, y de esa forma, responder a pautas de asignación geográfica y sectorial, y a los métodos y enfoques característicos de la cooperación, de manera que se garantice su eficacia para el desarrollo.

---

[27] José Antonio Sanahuja (2007): «¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo», en Manuela Mesa (coord.), *Paz y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008,* Madrid, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), pp. 71-101.

[28] Comité de Ayuda al Desarrollo (2003): *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Points for Action*, París, OCDE.

La convergencia e integración de ambas agendas sigue siendo posible, y necesaria, pero sólo se podrá responder eficazmente a ellas desde una perspectiva distinta, de corte cosmopolita y democrático, basada en un multilateralismo eficaz. Como se ha indicado, aunque la pobreza y la exclusión no generan violencia de manera mecánica, a menudo se encuentran entre las «causas profundas» del terrorismo. La eliminación de la pobreza y la reducción de la desigualdad internacional es una cuestión decisiva por sí misma, pero también es un importante punto de encuentro entre las preocupaciones de la paz y la seguridad, y la agenda del desarrollo. La lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo deben ser componentes esenciales de cualquier estrategia de seguridad y de cualquier política exterior que hoy pretenda ser creíble. Una «realpolitik» contemporánea no puede eludir estas cuestiones. Como señaló el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, los ODM son «una cuestión central en nuestra lucha por la paz». Pero esa posición responde al concepto de «Construcción de la Paz», actualizado a las realidades del 11-S, y no a la obsoleta doctrina de seguridad que sustenta el proyecto hegemónico de Washington.

En muchos aspectos, la agenda definida por la Declaración del Milenio sigue siendo válida en tanto agenda integrada de paz, seguridad y desarrollo. Entre los elementos de esa agenda que es oportuno subrayar se encuentran la idea de responsabilidad compartida entre países industrializados y en desarrollo para afirmar un multilateralismo eficaz; el compromiso de otorgar más y mejor ayuda al desarrollo, que se dirija a sus objetivos declarados de lucha contra la pobreza y la exclusión; un resultado equitativo de las negociaciones comerciales internacionales, así como soluciones justas frente al lastre de la deuda externa; y la necesidad de liberar las energías latentes en las sociedades de los países en desarrollo, reconociendo su protagonismo, en marcos de «buen gobierno», y de avance de las libertades y la democracia.

28. ACCIÓN HUMANITARIA: HACIA LA CLARIFICACIÓN DE UN INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN POLÉMICO

FRANCISCO REY *

INTRODUCCIÓN

En el mes de abril de 2004, pocos días después de su toma de posesión, el nuevo gobierno anunciaba la retirada de las tropas españolas de Irak. Concluía así la participación de nuestras fuerzas armadas en una misión militar que se había presentado ante la opinión pública como de carácter humanitario y que había llevado hasta el estrambote la manipulación y la confusión respecto de este término. Y, aunque evidentemente este fue un efecto colateral de aquella decisión, comenzaba también el esfuerzo por recuperar el papel que debe tener la acción humanitaria dentro de nuestra política de cooperación y de clarificar la especificidad de este instrumento de la acción internacional. Se retomaba, por tanto, el camino, que no debiera haberse abandonado nunca y que algunas ONG y otros actores de cooperación mantuvieron, de avanzar en el desarrollo de la acción humanitaria en nuestro país, como reflejo del compromiso solidario de nuestra población con aquellos que más necesitan de asistencia y protección.

Desde aquel momento y, como decíamos, retomando debates y propuestas que vienen de la década anterior, los esfuerzos por normalizar el componente humanitario de nuestra cooperación han sido evidentes y los avances tanto en materia presupuestaria como de reflexión teórica, alineamiento con el conjunto de países donantes y concreción de los instrumentos de ayuda, también. Subsisten,

* Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

lógicamente, todavía algunos problemas que resolver y han aparecido nuevos retos que enfrentar. Si algo caracteriza al ámbito humanitario es, precisamente, ese carácter de *perpetuum mobile* y los últimos años han estado cargados de sucesos que obligan a la adaptación. Pero para enfrentar esos retos, estamos convencidos de que la ayuda española cuenta hoy con un marco conceptual, jurídico, normativo e institucional bastante más sólido que hace algunos años que es, en cualquier caso, respetuoso con los principios y valores que han sido la esencia y el origen del humanitarismo, y con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país. Cuenta además, con la suficiente experiencia y con organizaciones que pueden abordar los retos.

Este artículo pretende ofrecer una visión panorámica de la acción humanitaria en España, analizando algunos de estos avances y planteando los aspectos no resueltos, las polémicas y los retos que aparecen en el futuro inmediato.

UN RECORRIDO HISTÓRICO

Aunque tomó fuerza algo más tarde que otras facetas o instrumentos, la ayuda humanitaria ha formado parte de la cooperación al desarrollo española desde su inicio. Hasta la década de los ochenta eran, no obstante, muy pocas las organizaciones que trabajaban en este terreno y la incipiente cooperación pública no le prestaba especial atención. Fueron los cambios en el escenario internacional de finales de los ochenta y las grandes crisis de la década de los noventa, Ruanda, Balcanes,… y muy especialmente el huracán Mitch en 1997, los que fueron extendiendo el trabajo de algunas ONG y haciendo ver que no bastaba con la buena voluntad y las respuestas epidérmicas tras los desastres de todo tipo, sino que este era un sector que necesitaba de un esfuerzo de profesionalización y especialización importante. La respuesta a estas crisis permitió ver también el importante apoyo ciudadano hacia las cuestiones humanitarias aunque, como dijimos, se tratara de reacciones emotivas y episódicas. No obstante, los fondos públicos destinados a estas cuestiones

fueron muy escasos y únicamente gracias a fondos privados y a los provenientes de ECHO (Oficina Humanitaria Europea) que acababa de crearse, se pudo comenzar a especializar y consolidar un pequeño sector humanitario en nuestra cooperación.

Este escaso compromiso público con las cuestiones humanitarias y, por que no decirlo, una cierta incomprensión sobre las particularidades de este instrumento, llevaron a que la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de 1998 recogiera una definición confusa, limitada y anticuada de la ayuda humanitaria que, si bien no ha condicionado su desarrollo posterior, no lo ha facilitado, ni contribuido a que otros actores se incorporaran de modo adecuado. Decir, como dice el artículo 12 de la LCID que «la ayuda humanitaria consiste en el *envío* urgente, con carácter no discriminado, *del material* de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia» [1] es demasiado alicorto. Esta concepción de envío de material ha marcado la ayuda española desconociendo que hay otros muchos modos de ayuda que no consisten en esa simplificación del concepto. El apoyo a estructuras locales, la preparación para desastres, la presencia de recursos humanos cualificados, las tareas de protección de las víctimas, la acción testimonial, y otras muchas cosas parecen quedar fuera de esta pobre definición. En este mismo sentido, se incorporan algunos elementos confusos como el decir en el artículo 9.c que «ayuda humanitaria tanto alimentaria como de emergencia, incluyendo operaciones de mantenimiento de la paz instrumentada por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales» y otras disposiciones que mezclan, sin aclarar, diversos mecanismos y componentes de la acción exterior que no siempre tienen contenidos humanitarios.

Pero más allá de la LCID, tampoco entre muchas ONG de desarrollo la concepción de la acción humanitaria ha sido más avanzada y ello ha hecho que durante todos estos años, algunas ONG humanitarias no se hayan encontrado cómodas en las propias Coordinadoras de ONGD [2].

---

[1] Las cursivas son añadidas.

[2] Sobre los debates de aquellos años entre las ONG y la visión «penalizadora» del Código de Conducta de la CONGDE en materia humanitaria véase F. Rey

Tras la aprobación de la LCID, el Plan Director 2001-2004 incorporaba algunas novedades en el epígrafe «Estrategias de intervención: prioridades sectoriales», que incluía un original apartado de «Prevención de conflictos» en el que se enfatizaba la «puesta en marcha de una acción diferenciada, adecuándola a los diferentes supuestos de conflicto e integrando sistemáticamente las acciones de ayuda humanitaria de emergencia y rehabilitación». Además en el apartado dedicado a los instrumentos incorporaba consideraciones en materia humanitaria más avanzadas que la propia LCID como la consideración de la dimensión de protección, la utilización del término acción humanitaria en algunos casos, y la fijación de compromisos en materia presupuestaria e institucional como el fortalecimiento de la Unidad de ayuda humanitaria de la AECI.

Sin embargo, los PACI de los años siguientes volvieron a una concepción exclusivamente emergencista de la ayuda y los compromisos en materia presupuestaria y organizativa apenas se cumplieron. En ese contexto de algunos avances conceptuales pero escasa plasmación práctica, la participación pretendidamente humanitaria en la guerra de Irak supuso un aldabonazo en el sector que sirvió, al menos, para acelerar el debate sobre lo que es y no es acción humanitaria y para convencer a muchos de la necesidad de abordar sin demoras esta cuestión.

Hay que citar en este apartado que, pese a contadísimas excepciones, la incipiente comunidad humanitaria española estuvo bastante al margen de las iniciativas internacionales en esta materia. Ni la evaluación conjunta tras el genocidio de Ruanda, ni el Código de Conducta de ayuda humanitaria de las ONG [3] de 1994, ni el proyecto Esfera de 1997, ni el resto de proyectos de calidad, contaron con participación activa de los actores españoles. Únicamente la presencia española en ECHO, muy fuerte en esos años, contribuyó a vincularnos con el dinámico mundo humanitario internacional.

Por ello, el Plan Director 2005-2008 supuso un hito en la formalización de la acción humanitaria como un componente esencial de

Marcos (1998): *Visiones de la acción humanitaria en 1997*, Anuario CIP 1998, Madrid, Icaria/CIP.

[3] Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG para el socorro en casos de desastre.

nuestra cooperación, al incluir un capítulo específico al respecto e incorporar otras consideraciones complementarias en el apartado de "Prevención de conflictos y construcción de la paz". Los contenidos en materia humanitaria del Plan Director suponen de hecho una «recuperación del tiempo perdido» y un alineamiento con las posiciones de otros donantes y, fundamentalmente, de la ONU y de la Unión Europea. La incorporación de España a la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD por sus siglas en inglés) en ese período, supuso la culminación de ese proceso de normalización previsto en el Plan Director.

El capítulo de acción humanitaria (AH) incluye algunas novedades destacables:

— Reconocimiento del papel creciente que la acción humanitaria tiene dentro de la cooperación en el nuevo contexto internacional y respeto a su especificidad.
— Reconocimiento de la limitada definición de la AH que da la LCID.
— Énfasis en el respeto del marco internacional y en los principios y valores de la AH. Así el Plan Director proclama que:

El criterio vector de todas las actuaciones humanitarias de la cooperación española estará orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección. Prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde un principio de imparcialidad, neutralidad y no discriminación son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente y de acuerdo al Derecho internacional.

Es decir, aboga por una acción basada en principios y respetuosa con el Derecho internacional. Como ejes estratégicos y compromisos se establecen entre otros:

- Adecuación institucional de los órganos de la cooperación española existentes a las particularidades requeridas en la AH

de tal forma que se consiga una mayor eficacia tanto en su articulación como en su ejecución. Se propone una Oficina de Ayuda Humanitaria dentro de la AECI que deberá contar con la suficiente capacidad logística y de recursos humanos adecuados para poder trabajar de modo eficaz.

- Concepto amplio de acción humanitaria que abordará las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención) junto con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.) y dentro de un *continuum* operacional.
- Compromiso con las tareas de sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Se impulsará este tipo de trabajo en foros internacionales y de cara a la sociedad española.
- Apoyo a los sistemas coordinados de información, identificación y análisis de necesidades que eviten la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimicen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales.
- Fortalecimiento del papel de las OTC y de las embajadas de España sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres o crisis de todo tipo.
- Crecimiento porcentual con el objetivo de llegar al 7% de la AOD bilateral al final de la legislatura. Establecimiento de líneas presupuestarias específicas y con mecanismos de gestión adecuados.

Estos ejes han presidido el desarrollo del Plan en estos años y su concreción, primero en los PACI 2006 y 2007 y posteriormente en el Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de próxima publicación. En la Estrategia que ha sido elaborada con participación de los actores implicados y que cuenta con un elevado consenso, se desarrollan estos apartados y se concretan mecanismos, procedimientos y herramientas en un marco de prioridades claro. La puesta en marcha de la Estrategia es, sin duda, el eje fundamental de la ayuda humanitaria española en el próximo futuro.

UNA MIRADA A LAS CIFRAS

Es un hecho que el monto de AOD española dedicado a AH ha aumentado en la última década y especialmente en los últimos años, pero habría que hacer algunas consideraciones:

— El sistema de cómputo ha variado en estos años por lo que es difícil establecer comparaciones.
— Algunas partidas presupuestarias siguen generando «ruido» año tras año: la contabilización de ciertos créditos FAD (incluyendo las donaciones FAD); la inclusión de gastos de las fuerzas armadas en misiones de diversos tipo; los gastos derivados de la atención a refugiados en España… y, aunque se ha avanzado mucho en el cómputo y el CAD ha elaborado nuevas normas, subsiste cierta confusión.

En este crecimiento de la AH pública han participado numerosos actores y las entidades descentralizadas han tenido un cierto protagonismo. Muy relevantes han sido también los cambios en la distribución geográfica y el fuerte aumento de contribuciones a crisis en el continente africano y Asia. También el fuerte crecimiento del componente multilateral reflejado muy simbólicamente en las contribuciones al CERF (Fondo Central de Respuesta de Emergencia de la ONU) de 10 y 15 millones de euros en 2006 y 2007 respectivamente [4]. En cualquier caso, aún estamos lejos del 10% de media de los donantes del CAD y del propio 7% previsto en el Plan Director.

Respecto a la ayuda privada, lamentablemente sólo contamos con datos fiables de la respuesta emergencista tras crisis como el

---

[4] Para profundizar en el análisis de las cifras véase F. Rey Marcos (2003): «L'ajuda humanitària espanyola en el bienni 2001-2002», *Relacions sud-nord 2003: què fem a Catalunya.* Federació Catalana d'ONG per el Desenvolupament, Barcelona. A partir de 2003 pueden verse los Informes del Observatorio de Acción Humanitaria que coordina el IECAH. *La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente,* IECAH, Médicos sin Fronteras, 2005; *La acción humanitaria en 2005: desastres naturales... y mucho más*. IECAH, Médicos sin Fronteras, 2006. Ambos y otros documentos relacionados en http://www.iecah.org.

CUADRO 1. *Ayuda humanitaria española, 1998-2006*

	1998	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004 avance*	*2004 defini.*	*2005*	*2006*
Ayuda Humanitaria Total	23,86	63,99	41,07	25,54	19,79	64,32	91,89	54,22	108,07	257,2
% de AH sobre total de AOD bilateral	2%	5%	3%	1,9%	1,09%	3,71%	4,66%	2,73%	4,45%	3,93
Gestión Gabinete Técnico AECI				7,47	4,98	16,30	13,9 *	13,9	34,01	68,9
% AECI				29,2%	25%	25,34%	15,1%	25,6%	31,2%	26,7%
MAEC (excluido AECI)										44,4
AOD Mº de Defensa (De 1999 a 2003 no se conoce el % de ayuda humanitaria)		70,34	52,16	43,53	58,77	40,97	45,34 **	0.93	24,23	4,9
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales							4,25 ***	4,25	15,47	0
Comunidades Autónomas y entidades locales							18,08	24,46	34,27	37,2
Otros Ministerios										101,77

* En el Avance seguimiento PACI 2004 se imputan 18.234.292 euros al Ministerio de Exteriores y Cooperación. Desconocemos cómo se han gestionado los no administrados por AECI.

** En el sistema de contabilización usado en 2004 se imputaban 44.083.944 euros del Ministerio de Defensa a Acción Humanitaria lo que suponía el 97% de los gastos de AOD de este Ministerio. Estos datos fueron luego modificados.

*** Respecto al cómputo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales también hay diferencias en los PACI 2004 y 2005.

FUENTE: Elaboración propia. En millones de euros constantes de 2001. Fuente PACI seguimiento 2002. PACI seguimiento 2003, 2004, 2005, Avance seguimiento PACI 2004, 2006. Seguimiento y notificaciones Gabinete AECI. Hasta el año 2003 el cómputo de los gastos era diferente y no tenemos cifras del desembolso humanitario de ciertos organismos en aquellos años. Las cifras de 2006 son provisionales de la Nota de avance de seguimiento del PACI 2006 y además se han contabilizado de modo diferente a años anteriores siguiendo nuevas orientaciones del CAD e incorporando los porcentajes de contribución a la Unión Europea y el FED de modo que nos parece discutible.

tsunami y otras, pero no del apoyo global a ONG en esta materia. En emergencias la respuesta ha seguido siendo grande aunque comienzan a aparecer ciertos síntomas de fatiga.

LA GESTIÓN DE LA AH. LA NECESARIA REFORMA INSTITUCIONAL DE LA AYUDA ESPAÑOLA… PERO NO SÓLO

Si en materia de definición de estrategias y en asignación de fondos los cambios en la acción humanitaria española han sido palpables, no ha sido así en materia de gestión y de adecuación de los procedimientos administrativos y de refuerzo de capacidades y, en general, en los aspectos institucionales. La prevista Oficina o Unidad de Ayuda Humanitaria en la AECI sigue pendiente de la reforma final que se apruebe, y los avances en materia de coordinación entre actores, elaboración de protocolos de actuación, fijación de criterios de colaboración y financiación con ONG, refuerzo del papel de las OTC en materia humanitaria… han sido demasiado lentos. La definición de un modelo de actuación por parte de la AECI sigue sin estar clara y decisiones como la creación de una base logística en Panamá o el refuerzo del trabajo directo de AECI en el sector de agua y saneamiento han resultado polémicas en el sector.

Por otra parte, la aprobación a finales de 2005 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, que incluye entre las misiones de las fuerzas armadas la colaboración en la ayuda humanitaria, ha hecho más evidente aún la necesidad de definir de modo coherente el papel de cada institución tratando de eliminar los elementos de ambigüedad. El uso de medios y capacidades de los que sólo disponen hoy las fuerzas armadas para misiones de carácter humanitario está previsto en las llamadas Directrices de Oslo a las que España se adhirió a través de la Buena Donación Humanitaria, y en ellas se deja claro la necesaria dirección civil del componente humanitario, cosa que en el pasado no siempre ha sucedido. Y en el abordaje de este tema no se trata sólo de plantear los elementos logísticos o de recursos, sino de verlo como un tema de coherencia de políticas que debe respe-

tar los objetivos de la AH, evitando que se convierta en un mero instrumento de políticas de seguridad o defensa.

Pero junto a los aspectos institucionales y de coordinación, palabra mil veces repetida en el sector humanitario pero a la que cada actor da un sentido, tampoco los avances en materia de calidad y de mejora han sido muy grandes en estos últimos años. La participación de organizaciones españolas en las iniciativas de calidad es muy baja [5], y la realización de evaluaciones de proyectos o programas humanitarios es prácticamente nula con el agravante que las pocas evaluaciones merecedoras de ese nombre, no se han publicado.

ALGUNOS RETOS DE FUTURO

Según todas las previsiones, en los próximos años se van a recrudecer los desastres naturales —sobre todo aquellos relacionados con el calentamiento global— y las necesidades humanitarias, que tanto estas situaciones como los conflictos armados generan, continuarán. Por ello, parece pertinente afrontar con decisión el fortalecimiento de la acción humanitaria española sobre las bases que se han ido consolidando en los años anteriores. Fortalecimiento que debe prestar atención a:

— Mantener la especificidad de la acción humanitaria como instrumento de cooperación con objetivos y medios de actuación complementarios, pero diferentes a otros ámbitos de la ayuda al desarrollo.
— Mejorar la vinculación con otros sectores de la cooperación española puede parecer una paradoja y no lo es. La acción humanitaria se clarifica si se vincula de modo adecuado con

[5] Desde IECAH en colaboración con el Grupo Urgence Rehabilitation Development (URD) de Francia estamos realizando una investigación en la materia cuyos primeros datos son bastante decepcionantes. Véanse a este respecto los trabajos de Ana Urgoiti en http://www.iecah.org, donde se informa de las diversas iniciativas de calidad en el sector humanitario.

el desarrollo, con la construcción de la paz, con la lucha contra la vulnerabilidad extrema y sus causas… pero insistimos, vinculación «adecuada» y no al servicio, o como instrumento de otros. En esta línea debería avanzarse, como han hecho otros donantes, en la definición de posiciones VARD (vinculación, ayuda, rehabilitación, desarrollo) y de impulso a la utilización de sistemas de planificación sensibles al conflicto en países o regiones proclives a ellos. Mayor dedicación a programas de gestión de riesgos, preparación ante desastres y al fortalecimiento de capacidades locales.

— Mejorar la coherencia de políticas en materia humanitaria. Especialmente con la política de defensa pero también con otras que eventualmente puedan presentar problemas de coherencia. La omnipresencia en la escena internacional de la agenda de seguridad afecta de modo claro al humanitarismo.
— Profundizar el compromiso internacional de nuestra ayuda. Puesta en marcha de todos los principios de la GHD; mantenimiento del componente multilateral y del apoyo al CERF; aumento de la contribución al CAP (Proceso de Llamamientos Consolidados de la ONU); aumento de la coordinación con otros donantes; incorporación a iniciativas de calidad y mejora; etc.
— Sumarse más decididamente a otras propuestas internacionales que influyen sobre la protección de civiles, el espacio humanitario y la ayuda, como la de «Responsabilidad de proteger» avalada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2005.
— Acelerar las reformas institucionales y organizativas. No sólo de la AECI sino del resto de actores públicos y de las ONG.
— Consolidar el incremento cuantitativo mejorando la asignación. En ayuda humanitaria los criterios geográficos son siempre secundarios pero debe cuidarse, en coordinación con otros donantes, el que la asignación de recursos se haga en función de criterios humanitarios.
— Apostar por la calidad. Apoyando la participación en los foros especializados y promoviendo la cultura de evaluación y la transparencia y rendición de cuentas del sector.

— Profundizar la educación de la ciudadanía sobre estas materias. Los datos de un reciente Eurobarómetro muestran un elevado apoyo público a la ayuda humanitaria y a la dedicación de fondos públicos a ella, pero al tiempo muestran un enorme desconocimiento y una banalización que hace que este apoyo sea muy voluble. Por ello, habría que aumentar las acciones de «algo más que sensibilización» en este tema. El impulso a la investigación y reflexión deben ir de la mano de esto.

Muchos de estos retos aparecen en el documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria por lo que su difusión y rápida puesta en marcha debiera ser la principal prioridad para el futuro.

29. EL FONDO PARA LA CONCESIÓN DE MICROCRÉDITOS. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

BEATRIZ MORANT Y RAFAEL CASCANTE *

QUÉ ES EL FONDO PARA LA CONCESIÓN DE MICROCRÉDITOS Y CÓMO FUNCIONA

El Fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior, habitualmente conocido como Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM), se creó en 1998 mediante dos normativas: la *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (artículos 11, 19.1, 28.1 y Disposición transitoria tercera); y la *Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social* (artículo 105).

Uno de los aspectos más relevantes del FCM, y novedoso para la cooperación pública para el desarrollo española, es su carácter de instrumento, básicamente, reembolsable; al mismo tiempo que explícitamente se le asigna una finalidad de ayuda al desarrollo.

Además de las dos leyes citadas más arriba, el actual marco normativo está formado por la *Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007* (artículo 59) y el *Real Decreto 741/2003, de 23 de junio, sobre el Fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior*.

---

* Las opiniones expuestas son responsabilidad exclusiva de los autores. Éstos agradecen a los compañeros de la Unidad de Microfinanzas de la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal de la Agencia Española de Cooperación Internacional toda la ayuda recibida. Una información más detallada sobre el Fondo para la Concesión de Microcréditos puede obtenerse en: www.aeci.es/03coop/3coop_sect/fcm/index.htm.

Según el diseño que se establece en el *Real Decreto 741/2003* el FCM:

— Tiene como «finalidad principal [...] contribuir a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo, mediante el fomento de los servicios microfinancieros, con el propósito de que la prestación de dichos servicios responda a las necesidades de los sectores económicos y sociales que, o bien no tienen acceso al sistema financiero tradicional, o éste no satisface adecuadamente sus necesidades. En consonancia con dicha finalidad, el FCM servirá de apoyo al desarrollo del tejido microempresarial de aquellos países». Asimismo, su «finalidad complementaria [...] es contribuir, junto con los demás instrumentos de la cooperación al desarrollo contemplados en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a la integración de la acción española de cooperación, respetando los principios, objetivos y prioridades establecidos en la ley».
— Posee instrumentos de actuación financieros y no financieros. «Los instrumentos financieros serán préstamos y créditos en cualquiera de sus modalidades». «Los instrumentos no financieros atenderán los gastos derivados de la evaluación, seguimiento e inspección de las operaciones del FCM, así como los de identificación y de asistencia técnica relativos a la facilitación de servicios a entidades relacionadas con la actividad microfinanciera, con el objeto de apoyar su capacitación, fortalecimiento institucional y capacidad de gestión».
— Las operaciones son aprobadas por su Comité Ejecutivo (CE), que cuenta con representación del: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, incluida la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); el Ministerio de Economía y Hacienda; y el Instituto de Crédito Oficial (ICO). Con posterioridad esas operaciones deben ser autorizadas por el Consejo de Ministros.
— El órgano gestor es la AECI, que identifica, diseña, propone las operaciones al CE y realiza el seguimiento de sus aspectos

no financieros durante la ejecución. El ICO es el agente financiero; por tanto responsable del análisis financiero de los eventuales prestatarios, así como del cobro de intereses y reembolsos del principal de las operaciones financieras del Fondo.

LAS MICROFINANZAS: DEL MICROCRÉDITO A LOS SISTEMAS FINANCIEROS INCLUSIVOS

Desde el inicio de las microfinanzas en los años 70 se ha recorrido un importante camino teórico y práctico. De la inicial concepción centrada en los microcréditos (o micropréstamos) se ha pasado en la década actual a propugnar la existencia de, según el término acuñado por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP por su acrónimo en inglés), sistemas financieros incluyentes.

El CGAP, consorcio al que la AECI pertenece desde 2005, define los sistemas financieros incluyentes como «[u]n sistema que provee servicios a todo tipo de clientes, no sólo microempresarios o trabajadores por cuenta ajena» (Consultative Group to Assist the Poor, 2006, *God Practice Guidelines for Funders of Microfinance*, CGAP/The World Bank, Washington DC, página 35). Los sistemas financieros incluyentes deben ofrecer a toda la población, satisfaciendo su demanda efectiva, no sólo servicios de crédito/préstamo; sino también de ahorro, pago, transferencia, *leasing*...

¿QUÉ HA HECHO EL FCM?

Una estrategia implícita

Si bien es cierto que el FCM carece de una estrategia formal y validada, también se puede afirmar que la misma se halla implícita en el *modus operandi* del instrumento desde sus orígenes, y más especialmente durante sus últimos siete años de ejecución [1].

[1] A la fecha actual no existe una estrategia aprobada para la Cooperación Española en Microfinanzas (CEM), ya que el diseño de la misma, actualmente en borrador, se vio aplazado a la espera de recomendaciones al respecto que pudieran obtenerse de la reciente evaluación del instrumento FCM, dada la magnitud del mismo en el ámbito de la CEM.

Como ya se ha escrito anteriormente en relación con su finalidad, el objetivo de lucha contra la pobreza presente en el FCM se enfoca en el apoyo al segmento microempresarial. Es conocida la incidencia de la pobreza en ese segmento, tanto entre empresarios como entre su empleados; al mismo tiempo que se ha otorgado a la microempresa un lugar preponderante en el progreso socioeconómico de los Países en Desarrollo (PED), por su contribución al empleo, a la producción y a la renta nacional.

Estas unidades productivas de baja capitalización, mayoritarias en el conjunto del sector privado de los PED, operan en el mercado bajo su propio riesgo y, por lo general, nacen de la necesidad de supervivencia de sus propietarios. Son una opción importante de autoempleo y, a medida que crecen, proporcionan empleo adicional a la población de bajos ingresos y bajo nivel de educación.

Una de las contribuciones al crecimiento de la microempresa es la oferta de servicios financieros adaptados a sus necesidades por parte de entidades locales especializadas que operan bajo criterios de sostenibilidad y según las mejores prácticas propugnadas por el CGAP.

Por tanto, partiendo del objetivo del FCM y de su modo de actuación, algunos elementos clave a extraer de su estrategia implícita de actuación son:

— Enfoque microempresarial: el FCM se centra en el crédito a esa actividad, indicando a las entidades prestatarias los importes y plazos máximos de los préstamos a otorgar en función del destino de éstos: capital, circulante o vivienda productiva.
— Enfoque sistémico: actuación indirecta a través del sistema financiero local con capacidad de ofrecer, en términos de rentabilidad y sostenibilidad a largo plazo, servicios financieros completos y adecuados a los microempresarios.
— Enfoque país: identificación de actuaciones a nivel país, partiendo siempre de la realización de diagnósticos-país en microfinanzas y propuestas de actuación que se concretan en posteriores operaciones financieras y/o proyectos de cooperación técnica con entidades, todo ello en torno a un objetivo

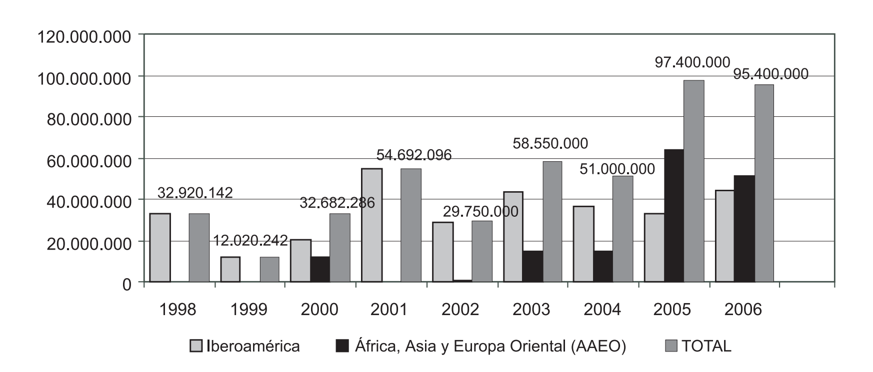
definido para el FCM en el país y desde el refuerzo de las capacidades locales, institucionales y técnicas.

Algunos datos sobre el FCM y su desempeño

La dotación presupuestaria del FCM, que forma parte del presupuesto de la SECI, ha tenido una tendencia ascendente; habiéndose estabilizado en 100 millones de euros (EUR) en los años 2005, 2006 y 2007.

Hasta el presente la mayor parte del presupuesto del FCM ha sido destinado a la cooperación financiera. El gráfico 1 refleja la evolución interanual de las operaciones financieras del FCM en volumen comprometido (autorizado por el Consejo de Ministros) y su distribución en las dos grandes regiones: Iberoamérica y la región África, Asia y Europa Oriental (AAEO).

GRÁFICO 1. *Volumen de operaciones del FCM formalizadas* (evolución anual en euros)



El FCM, desde el momento de su creación (1998) al 2006, ha formalizado 80 operaciones de préstamo por un importe superior a los 464 millones de EUR. El gráfico 2 muestra la evolución de estas cifras acumuladas y su distribución regional.

El reparto geográfico de los recursos muestra una clara predominancia de la presencia del FCM en Iberoamérica, región que concentra el 66% de las operaciones formalizadas, mientras que la región AAEO representa el 34% restante (gráfico 3).

GRÁFICO 2. *Recursos del FCM formalizados* (volumen acumulado en euros)

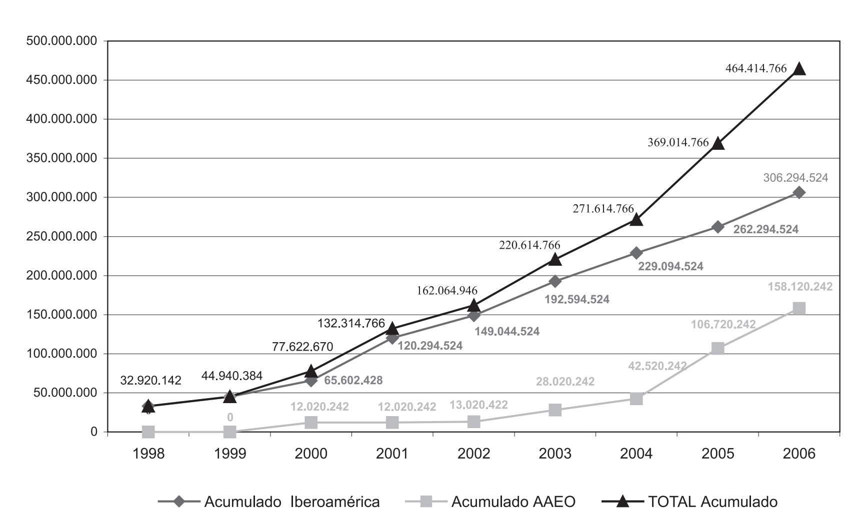
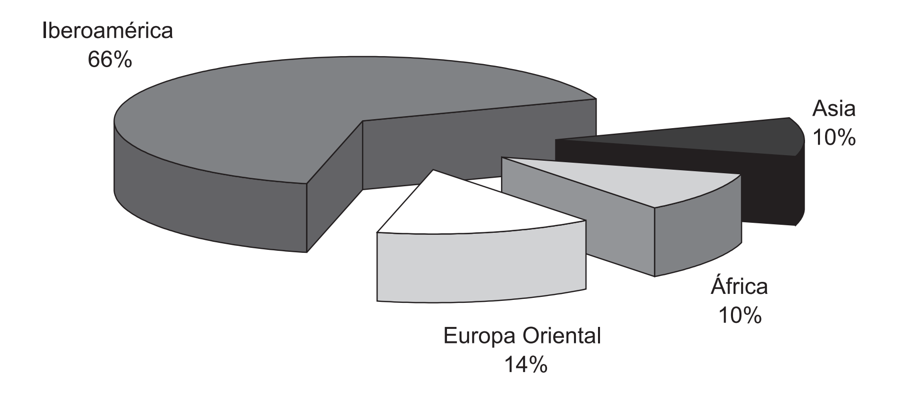


GRÁFICO 3. *Operaciones del FCM por continentes* (volumen de recursos colocados en euros, 1998-2006)



Sin embargo, la evolución interanual (gráficos 1 y 2) muestra el importante crecimiento de las actuaciones del fondo en la región AAEO, iniciado en el año 2003 y producido sobre todo en los dos últimos años. En 2005 y 2006 las operaciones formalizadas en el año para AAEO pasaron a ser mayoritarias por primera vez; 66% y 55% del total anual, respectivamente.

El incremento de las actuaciones del FCM en AAEO responde a la voluntad de la cooperación española de equilibrar la presencia del Fondo en los países/áreas priorizados; así como a la existencia (especialmente en Europa Oriental) de entidades financieras que, por su situación de madurez y crecimiento, encuentran interesantes los préstamos del Fondo.

Son prestatarias del FCM 62 entidades de 29 países; siendo 43 de primer piso (que prestan servicio al público) y 19 de segundo piso (que prestan servicio a las de primer piso). Contabilizando también las entidades que son fondeadas a través de los segundos pisos, son más de 176 entidades las financiadas con recursos del Fondo.

Han obtenido préstamos con recursos provenientes del FCM más de un millón de microempresarios, 62% de los cuales eran mujeres. (Estos datos, incluidos los de los gráficos 4 y 5, como el resto de los provenientes del seguimiento que se realiza del desempeño del Fondo, se refieren al 31 de diciembre de 2006. No es completa, ya que falta por integrarse la correspondiente a un pequeño número de prestatarios del FCM; pero se estima que tras su contabilización aquellos no variarán significativamente.)

GRÁFICO 4. *Número acumulado de microprestatarios por país*

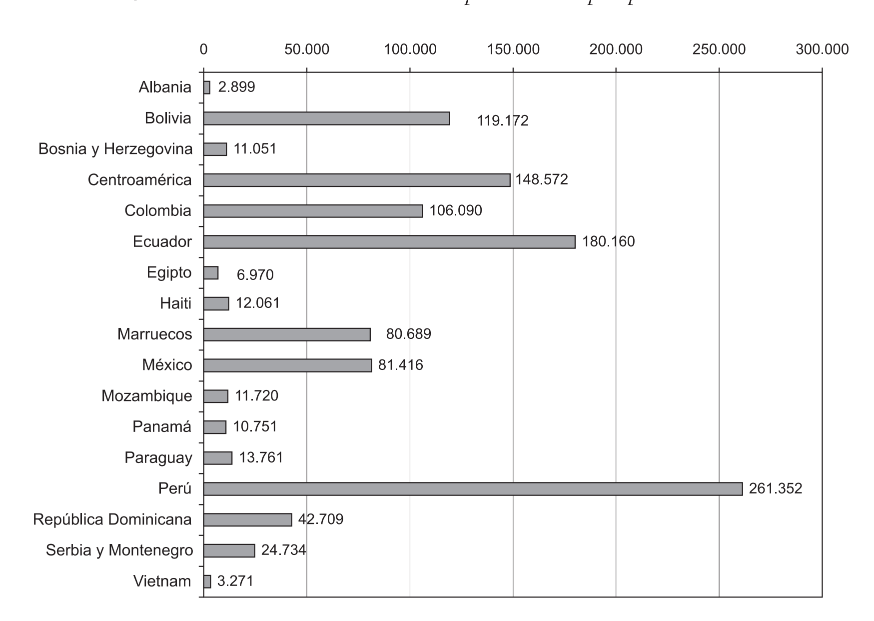
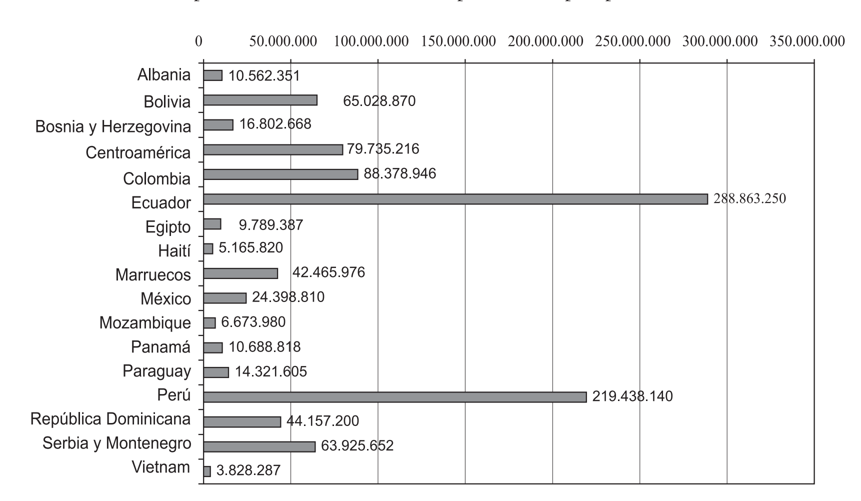


GRÁFICO 5. *Importe acumulado de micropréstamos por país en USD*



En el mismo período (1998-2006) el monto total acumulado de los préstamos otorgados a microempresarios con fondeo del FCM se aproximaba a los 1.000 millones de dólares estadounidenses (USD).

Como indicador indirecto de la profundidad del alcance (cuán pobres son los clientes) se puede decir que el crédito medio otorgado con fondeo del FCM es ligeramente inferior a los 800 USD.

LOS RETOS DEL FCM

El principal reto que afronta el FCM es el imprescindible, y urgente, incremento de su capacidad gestora, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo. Esta necesidad se hace más evidente en las dos entidades que están más implicadas en la gestión del Fondo: la AECI y el ICO.

Sin contar con la base de una mayor y más amplia capacidad de gestión, especialmente en la AECI, cualquier propósito de desarrollo del FCM devendrá en un ejercicio de voluntarismo de resultados sumamente dudosos.

No obstante esa prioridad básica también existen otras cuestiones sobre las que se debe reflexionar y actuar. Las que siguen son algunas de ellas:

— De manera acompasada con el incremento de la capacidad gestora será posible y conveniente ir ampliando los instrumentos financieros utilizables por el Fondo (actualmente exclusivamente préstamos y créditos) para adecuarlos a las necesidades de las entidades que prestan servicios microfinancieros.
— Ligado con lo anterior, pero que exigiría una solución en el más breve plazo posible, está el ofrecer a los prestatarios del FCM instrumentos financieros que les permitieran el adecuado manejo del riesgo cambiario en el que incurren cuando se endeudan con el Fondo en euros o USD y ellos prestan en moneda local. La dificultad o imposibilidad de eventuales prestatarios del Fondo de asumir el riesgo que supone el endeudarse en «moneda fuerte» los elimina como receptores de préstamos que podrían ayudar a mejorar su desempeño financiero/social. Esta situación se da con especial intensidad, aunque no exclusivamente, en el África Subsahariana; lo que ha limitado hasta ahora la presencia del Fondo en esa región.
— Otra gran asignatura pendiente del FCM es desarrollar su capacidad de asistencia técnica tanto como ha desarrollado su asistencia financiera. La principal limitación existente hasta ahora es la carga de trabajo necesaria para gastar razonablemente el abundante presupuesto asignado al Fondo. Esto ha conducido por obvias razones de eficiencia (gastar un euro en asistencia técnica consume mucha más «gestión» que gastar un euro en asistencia financiera) a focalizar el trabajo en la concesión de préstamos en detrimento de la asistencia técnica. Este hecho es de gran relevancia ya que existe el consenso entre los donantes implicados en las microfinanzas de que el principal cuello de botella que dificulta la existencia de sistemas financieros inclusivos es la falta de entidades con el «saber hacer» necesario para prestar servicio a los tradicionalmente excluidos de los sistemas financieros.

— Con respecto al presupuesto anual del FCM, asimismo habría que plantearse hasta qué momento tiene sentido mantener sus niveles actuales cuando el Fondo podría utilizar también recursos no presupuestarios. Estos recursos son, principalmente, los provenientes de los reembolsos y pagos de intereses y comisiones por parte de los prestatarios (más de 35 millones de euros a 31 de diciembre de 2006); a los que también se podrían sumar los resultantes del prudente manejo de las dotaciones realizadas al ICO pero que éste por diversas circunstancias aún no ha desembolsado al prestatario.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El FCM en su corta vida ha cumplido un relevante papel como proveedor de fondeo a entidades que prestan servicios microfinancieros; lo que ha permitido a éstas fortalecerse, ampliar la escala de sus actividades y aumentar su número de clientes. Como consecuencia de esa presencia la cooperación pública para el desarrollo española se encuentra entre los principales donantes, ya sean bilaterales o multilaterales, que actúan en el campo de las microfinanzas.

Pero, dados los vertiginosos cambios que se dan a escala mundial en lo referente a las microfinanzas, como por ejemplo la presencia cada vez más importante de prestatarios privados, el FCM necesita diversificar sus modos de actuación para continuar siendo un agente significativo en el fomento de los sistemas financieros inclusivos; y esto no puede hacerse sin un claro y prolongado compromiso con el aumento y mejoramiento de la capacidad de gestión de los implicados en su gestión.

CUARTA PARTE

ÁREAS GEOGRÁFICAS

30. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA LATINA

AURORA DÍAZ-RATO *

América Latina es, y siempre ha sido, un destino preferente de la cooperación española. De hecho, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que ha sido ahí donde se inició la etapa contemporánea de nuestra cooperación, allá por los años ochenta. Aparte de los lazos históricos y culturales tan evidentes que nos une a esta región, en aquella época había varios motivos relevantes para elegir América Latina como punta de lanza de la cooperación moderna.

Un primer motivo fue el de compartir nuestra experiencia de transición democrática con las repúblicas latinoamericanas que también sufrieron periodos de dictadura. Un segundo factor fue el interés por contribuir a resolver la «crisis centroamericana», para lo cual se llevó a cabo una labor diplomática intensa y se desplegó un programa regional de ayuda para abordar las raíces socioeconómicas y políticas del conflicto. El tercer motivo tenía que ver con las enormes oportunidades que parecía ofrecer América Latina para el proceso de internacionalización de la economía española.

En este recorrido rápido surgen algunos elementos constantes de nuestra cooperación en la región. Por un lado, en cuanto al contenido, se evidencia la centralidad de la democracia y de lo social en la ayuda española con América Latina. Por otro lado, han prevalecido cuestiones como las inversiones y la inmigración que forjan una creciente interdependencia entre España y con América Latina, y que tienen fuertes repercusiones para la cooperación. Otro factor

---

* Directora General de Cooperación con Iberoamérica, AECI. La autora agradece el apoyo de Christian Freres, asesor de la Dirección General en la preparación de este texto. Las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva de la autora y no reflejan necesariamente la posición oficial de la AECI.

permanente que conviene recordar es el alto nivel de apoyo de la población española a la necesidad de cooperar preferentemente con América Latina[1].

Este capítulo repasará los avances que se han dado en la cooperación española con esta región desde 2004 y recogerá los retos pendientes. Aunque se referirá en términos generales a la cooperación española, el grueso de la información y el análisis se centrará en el ámbito propio de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON AMÉRICA LATINA: RETOS EN 2004 Y AVANCES DESDE ENTONCES

Cuando el gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero empezó su mandato en la primavera de 2004 presentó una serie de compromisos de política en materia de cooperación al desarrollo, para elevar significativamente los niveles de ayuda oficial al desarrollo (AOD), mejorar la calidad de la ayuda y recomponer las relaciones entre la Administración y otros actores del sistema de cooperación española, entre otros. En este marco cabe destacar el importante papel del *Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008*, documento orientador que establece la lucha contra la pobreza como objetivo primario de nuestra ayuda actual.

En cuanto a los retos que la cooperación con América Latina enfrenta en este período, se pueden dividir en dos categorías: una primera referida a aspectos cuantitativos y la segunda a cuestiones cualitativas. En ambos casos, se tratarán los retos iniciales y la forma en que han sido abordados.

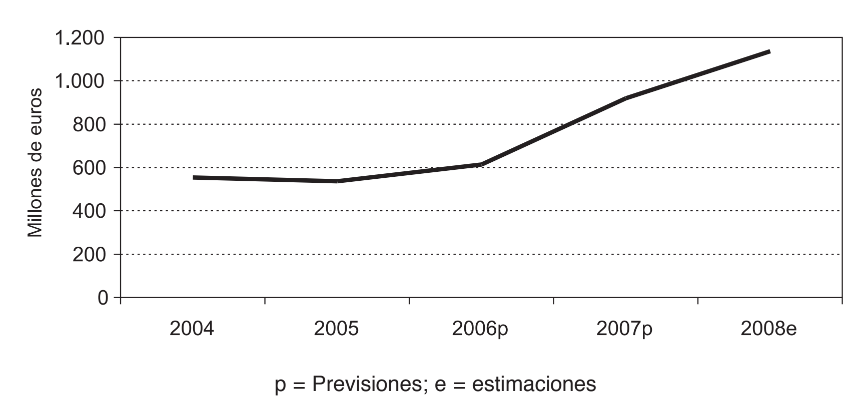
---

[1] Véase, por ejemplo, la encuesta de 2006 recogida en Fundación Carolina, *América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*, Documento de Trabajo, núm. 10, Madrid, 2007.

Desafíos cuantitativos y avances

En cuanto a los aspectos cuantitativos se pueden mencionar tres retos concretos. Primero, los niveles relativamente bajos de AOD que se destinaban a la región a pesar de ser la más privilegiada de la cooperación española. Con el compromiso del nuevo gobierno de duplicar la ayuda de forma que la AOD representase el 0,5% del PIB al final de la legislatura, no parecía difícil alcanzar este objetivo, pero había que acompasarlo con la decisión política de destinar una creciente proporción a los países de bajos ingresos. La solución fue establecer un mínimo del 40% para la cooperación con América Latina, con lo cual esta región mantendría su posición relativa y habría aumentos absolutos importantes en los recursos, como se puede observar en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 1. *Evolución de la AOD Bilateral Bruta Española con América Latina, 2004-2008*

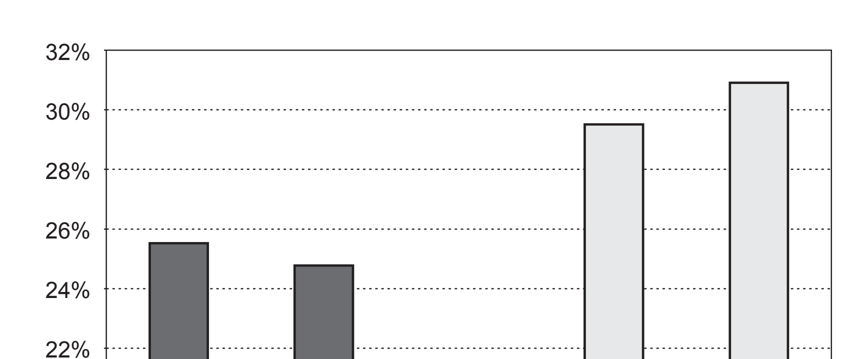


FUENTE: Elaborado con base a datos de DGPOLDE/SECI, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, octubre 2006.

El segundo reto cuantitativo se relaciona con el peso relativo de la AECI en la canalización de la AOD hacia América Latina. Desde mediados de los noventa, como resultado principalmente del auge de la cooperación oficial descentralizada y el uso intensivo de ins-

trumentos de ayuda reembolsable, la importancia relativa de la AECI fue bajando notablemente hasta tal punto que en 2004 representaba poco más del 20% de la ayuda bilateral con esta región. Sin embargo, si en la nueva etapa la Agencia debe asumir un papel creciente de liderazgo y de concertación entre actores, parecía necesario tener un peso relativo mayor en el conjunto de la cooperación con América Latina. Así que se estableció esta meta y los primeros resultados, como se puede ver en el gráfico 2, son positivos, pues ya en 2006 la AECI se acercaba al tercio de la cooperación bilateral.

GRÁFICO 2. *El peso relativo de la AECI en la cooperación española con América Latina, 2002-2006**



* Datos de 2006 provisionales.
FUENTE: Elaboración propia con base a datos de DGPOLDE-SECI, MAEC.

El último reto en este apartado tiene que ver con la posición relativa de España dentro del conjunto de la cooperación de todos los donantes bilaterales para América Latina. Si en la década de los ochenta España era la 12ª fuente más importante de AOD bilateral para esta región, al principio de este decenio llegó a ser el segundo donante bilateral para América Latina. En el período 2000-04, la cooperación española representaba más del 20% de la ayuda total de la Unión Europea. Este cambio conlleva un aumento significativo de responsabilidad para nuestro país que debe reflejarse en la

política, entre otras cosas, para asumir mayor liderazgo entre los donantes, y para defender más activamente la necesidad de mantener la cooperación internacional con esta región. Por ello, en esta etapa se ha esforzado por intensificar la coordinación con otros cooperantes y, en el marco de la Comunidad Iberoamericana, se ha renovado e impulsado la doctrina de cooperación con países de renta media.

Desafíos cualitativos y avances

El marco general: «ODM+». Siendo relevantes el volumen y el peso relativo de nuestra ayuda, a la larga los desafíos más difíciles que había que enfrentar tienen que ver con la calidad de la misma. Un primer desafío general es que al inicio del período no existía una doctrina clara para nuestra cooperación con América Latina que definiera los objetivos y explicara por qué debe seguir siendo una región privilegiada. Para enfrentar esta tarea, un primer paso fue elaborar unas orientaciones generales que se incluyeron en el Plan Director.

Pero había que ir mucho más allá en la elaboración de la política. El punto de partida fue una reflexión interna sobre las motivaciones y sobre los objetivos de la AECI en su cooperación latinoamericana. En el primer caso se trataba de ir más allá de los lazos históricos. Había que añadir nuevos factores como las inversiones de empresas españolas y la inmigración, pero además era fundamental reforzar los argumentos vinculados con la agenda internacional de desarrollo, en concreto los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Al respecto cabe recordar que precisamente en el ODM referido a la reducción de la extrema pobreza, esta región no avanza suficientemente.

Sin embargo, para reflejar adecuadamente la realidad de América Latina, donde el problema de la desigualdad parece estructural, había que ir más allá de los ODM, incorporándolos en una visión más amplia que incluye elementos claves como la gobernabilidad democrática, la cohesión social y el desarrollo económico, que constituyen los tres ejes vertebradores del trabajo de la AECI en

América Latina. Un reto adicional fue asegurar que esta visión permeara en todas las unidades de la sede y del exterior. De esta forma se está generando una misión institucional cada vez más clara que se observa a través de un discurso institucional más consistente.

La programación. Ahora bien, el siguiente reto fue adaptar la práctica a este marco general. Concretamente, se trataba de «aterrizar» la planificación geográfica (DEP y PAE) a las necesidades de gestión de la AECI. Para ello era fundamental poner en marcha un ejercicio de programación operativa que se inició en 2006. Este ejercicio implicaba una nueva forma de concebir la organización de los recursos (económicos, institucionales y recursos humanos), partiendo de los objetivos (y no al revés como ocurría hasta entonces). El proceso fue largo y complejo pero se lograron resultados notables en cuanto a la ordenación del trabajo, cierta concentración sectorial y el inicio de una nueva cultura institucional enfocada más en objetivos que en insumos. En definitiva, teniendo en cuenta la experiencia de la AECI, no es poco haber conseguido una previsión bastante detallada de cerca de 400 millones de euros para dos años (2007-2008).

Cambios institucionales. En cualquier caso, es el primer paso para una eventual gestión por resultados que implica un esfuerzo muy importante de adaptación de los recursos institucionales y humanos de la AECI a nuevas tareas y responsabilidades. Éstas incluyen un diálogo político intensificado, la incorporación de nuevos instrumentos como el apoyo presupuestario y sectorial, nuevos enfoques (como el codesarrollo o las alianzas público-privadas) y herramientas más avanzadas y una mejor integración de funciones entre la sede y las Oficinas Técnicas de Cooperación en el exterior.

Aparte de reforzar la coordinación interna, había que potenciar las relaciones de trabajo con otros actores en España. Al respecto el desafío es enorme, pues la coordinación implica desde otros ministerios hasta las comunidades autónomas en el ámbito público, y desde las organizaciones no gubernamentales hasta las universidades, los partidos políticos y las empresas en la esfera privada. Ante semejante complejidad se ha optado por un enfoque pragmático de coordinarse alrededor de hitos (i.e., preparación de Comisiones Mixtas de cooperación bilateral), programas (i.e., Araucaria XXI) o

sectores (i.e., para distintos ámbitos de la gobernabilidad en torno a mesas sectoriales), con mecanismos flexibles.

También era fundamental aumentar la coordinación con otros donantes bilaterales y multilaterales en el marco de los compromisos que asumió España en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda. Al respecto, se puede mencionar la organización de un encuentro de donantes para la armonización de la ayuda con Honduras y de una conferencia de donantes para Haití y la participación en el encuentro regional de seguimiento de la agenda de París.

AVANCES EN LA PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN, 2004-2007

Los tres niveles de la cooperación

Bueno, ¿y cómo se traducen estos planteamientos generales en la práctica? Esta cuestión se puede desarrollar en varias dimensiones. Una primera tiene que ver con los niveles de trabajo en nuestra cooperación con América Latina. Anteriormente la ayuda era fundamentalmente bilateral y no se contemplaba una diferenciación de enfoque para distintos tipos de países. A partir de 2004 se han ampliado significativamente los planos de la ayuda. Aparte del nivel bilateral tradicional, se ha buscado potenciar el subregional y el regional, y se ha intentado que todos los niveles fueran interrelacionados en el sentido de orientarse hacia los objetivos estratégicos generales de la AECI en América Latina.

Para el *nivel bilateral* el principal reto ha sido establecer un marco de referencia para orientar al conjunto de la cooperación española en cada país alrededor de unos objetivos y prioridades consensuados entre todos los actores, basados en los acuerdos de Comisión Mixta entre España y el país socio. Para tal fin, con base a las metodologías establecidas por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), entre 2005 y mediados de 2007 la AECI elaboró 10 Documentos de Estrategia País

(DEP) para los países prioritarios y 9 Planes de Actuación Especial (PAE) para los países preferentes y países de actuación especial en la región[2].

Este ejercicio ha permitido a la propia AECI definir con mayor precisión los enfoques diferenciados para los tres grupos de países. Principalmente esto consiste en lo siguiente:

Países prioritarios. Estos 10 países[3] son los más pobres de la región y según establece el Plan Director, se debe concentrar un mínimo del 70% de nuestra ayuda (en la programación 2007-08 llega a más del 75%). En estos países se dispone de todos los instrumentos en programas que abarcan varios sectores y tienen una concentración geográfica en las zonas más marginadas.

Hay 7 *países preferentes*[4] en la región con niveles de renta relativamente elevados. Los programas de la AECI allí son más reducidos y focalizados en la asistencia técnica para reforzar políticas públicas con algunas intervenciones en zonas relativamente pobres. Se pueden destacar los esfuerzos de avanzar en la cooperación triangular para potenciar las emergentes agencias de cooperación que han creado estos países.

Los 3 *países de atención especial* —Argentina, Colombia y Cuba— tienen esta denominación por una situación especial que requiere un tratamiento diferenciado más allá de su nivel relativo de ingresos. Lógicamente la ayuda de la AECI se concentra en aspectos relacionados con su situación y no se utilizan todos los instrumentos disponibles.

A través del posterior ejercicio de la programación bianual de la AECI se ha logrado además de una mayor previsibilidad y un enfoque más estratégico, un mayor grado de concentración geográfica pues los primeros cinco receptores en América Latina (Bolivia,

---

[2] Dichos documentos se encuentran disponibles en el sitio web de la AECI (www.aeci.es) y también verán la luz en unas publicaciones editadas por la DGPOLDE.

[3] Los prioritarios son: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

[4] Los países preferentes son: Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela.

Honduras, Guatemala, El Salvador y Perú) recibirán casi la mitad de la AOD de la AECI entre 2007 y 2008.

En el caso de la *cooperación subregional* (5% de la programación 2007-2008), aunque se había creado el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica en 2002, la mayoría de sus líneas no se iniciaron hasta 2004 y no se había logrado una compenetración adecuada con los programas bilaterales. Un reto primordial de esta etapa fue rediseñar el programa para adecuarlo al enfoque nuevo del Plan Director. Además, para potenciar la apropiación local del programa, se ha reforzado sustancialmente la colaboración institucional con el Sistema de Integración de Centro América (SICA), principal contraparte de la AECI.

En 2006 se decidió extender el compromiso con la integración subregional a la zona andina a través de un nuevo programa. En base a las lecciones aprendidas en el programa centroamericano, se ha buscado orientarlo mucho más hacia el apoyo a la integración regional, el intercambio de experiencias y la cooperación transfronteriza, todo en colaboración con diversas entidades contrapartes en los Andes, y buscando sinergias con la cooperación bilateral y con los programas horizontales.

El otro nivel es el *regional*, entiendo por tal el que abarca a toda América Latina. Se refiere principalmente a la cooperación que se lleva a cabo mediante organismos multilaterales, generalmente del sistema de Naciones Unidas, pero también a través de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Tanto en un caso como en el otro se ha tratado de forjar alianzas estratégicas alrededor de prioridades comunes. Por ejemplo, con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), probablemente el socio multilateral más relevante de la AECI en esta región, se llevan a cabo actuaciones relacionadas con el fortalecimiento institucional y el logro de los ODM en todos los países latinoamericanos. En el caso de la Organización de Estados Americanos, la alianza se centra en temas como el fortalecimiento del sistema de protección de los derechos humanos, mientras la colaboración con la FAO se orienta hacia la seguridad alimentaria y se busca el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para estudios y algunas actividades de formación. Por su

parte, en el marco de la Comunidad Iberoamericana, la AECI respalda activamente el trabajo de la SEGIB para avanzar en la agenda iberoamericana de desarrollo y para potenciar su labor de coordinación de los diversos programas iberoamericanos de cooperación.

El nivel regional también incluye programas gestionados directamente por la AECI como el de Formación Técnica Especializada que tiene el objetivo de reforzar las capacidades institucionales de las administraciones públicas latinoamericanas a través de la formación avanzada de sus recursos humanos. La formación se realiza, en colaboración con diversas instituciones españolas, a través de los tres centros de formación que la AECI tiene establecidos en Antigua, Guatemala, Cartagena de Indias, Colombia y Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y en diversos centros en España. Aparte de ampliar considerablemente la oferta (que se aumentará aún más con la apertura de un nuevo centro en Montevideo, Uruguay en 2008), la principal novedad de este programa ha sido el de ordenar la formación alrededor de los objetivos estratégicos definidos por el Plan Director, superando la tendencia a la dispersión que primaba en el pasado.

Sectores, instrumentos y ejes y programas horizontales

Un problema tradicional de la cooperación española ha sido la dispersión *sectorial* de sus intervenciones. Frente a este desafío se ha trabajado en dos planos. En primer lugar, a través de la planificación geográfica —los DEP y PAE— se ha logrado un mínimo grado de concentración sectorial para el conjunto de los actores basado en propuestas de la AECI. La segunda vía tiene que ver con el propio quehacer de la Agencia y se ha utilizado la programación para alcanzar una focalización sectorial aún mayor siempre orientada a los tres grandes ejes. El resultado es que dos objetivos estratégicos del Plan Director, «Aumento de las Capacidades Humanas» y «Aumento de las Capacidades Sociales e Institucionales» reciben casi dos tercios de los recursos de la AECI en el período 2007-08. A nivel de sectores, destacan los ámbitos de educación, gobernabilidad democrática y desarrollo económico que conjuntamente llevarán más del 55% de la AOD que la AECI destina a América Latina en este período.

En cuanto a los *instrumentos,* la AECI cuenta con una diversidad amplia que se ha ampliado notablemente por tres vías: la introducción de las operaciones de apoyo presupuestario y de enfoque sectorial; la creación de una nueva línea de cofinanciación de ONG, los convenios; y, los Fondos Fiduciarios en organismos multilaterales. Un reto en esta etapa ha sido el de ordenar mejor los criterios para utilizar un instrumento u otro y establecer una mayor sintonía entre todos, dentro del marco global que se ha establecido. Todo ello ha supuesto un esfuerzo importante de adaptación institucional pues todos los instrumentos novedosos requieren de capacidades diferentes a las que predominan tradicionalmente. Se refuerza, por ejemplo, la labor de seguimiento y diálogo de políticas y el trabajo de gestión como tal es menos relevante.

De los *ejes horizontales* identificados en el Plan Director, en su trabajo en América Latina la Agencia ha dado atención preferente en este período a derechos humanos y diversidad cultural, igualdad de género y desarrollo sostenible. En el primer caso, el principal esfuerzo se da mediante el Programa Indígena, como se explica más adelante. Para el tema de la igualdad de género, se ha trabajado en la mejora de la incorporación del enfoque en toda la labor de la AECI en esta región mediante la elaboración de un documento y la celebración de varios talleres. Tanto los dos programas subregionales como los programas bilaterales y multilaterales incluyen líneas importantes que van en el mismo sentido. En cuanto al desarrollo sostenible, su transversalización ha sido una tarea central del Programa Araucaria XXI que ha intensificado sus actividades formativas en esta época.

Otro desafío que ha tenido la AECI es vincular mejor los *programas horizontales* como Araucaria XXI y Patrimonio con el conjunto del programa en América Latina. La tendencia había sido de programas autónomos con lógicas propias que no siempre encajaban bien con el resto de nuestra cooperación. Por ello, en esta etapa se ha trabajado para reforzar la integración de los programas y para que sus intervenciones se relacionaran mejor con los tres ejes globales. Así, por ejemplo, se está dando un enfoque más amplio a Araucaria para vincularlo con el eje de desarrollo económico, y en el caso de Patrimonio se reorienta el programa con un enfoque multi-

sectorial más desarrollista sin perder de vista su interés para la cultura.

Por su parte, el Programa Indígena ha adquirido una dimensión importante gracias a la incorporación de nuevas líneas de trabajo y la utilización de recursos de otros programas como el de cofinanciación de ONG. El trabajo sigue focalizando la participación de grupos indígenas en foros internacionales que inciden en su desarrollo, pero se realizan cada vez más actividades para fomentar una transversalización de los objetivos y principios del Programa en toda nuestra cooperación así como en la de otros actores del sistema español. Para tal fin, la Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas (ECEPI) es una herramienta sumamente útil. El enfoque de diversidad cultural que ha orientado este programa será aplicado al nuevo programa para la población afrodescendiente que se está poniendo en marcha.

REFLEXIONES FINALES. DESAFÍOS PENDIENTES

Quiero creer que esta etapa ha sido muy fructífera para la cooperación de la AECI con América Latina. Aquí se han repasado sólo por encima los avances cuantitativos y cualitativos. Es preciso reconocer además que se han introducido muchos cambios profundos y se han aumentado notablemente los recursos en un espacio muy corto de tiempo y a pesar de los temores de una parálisis institucional, se ha progresado visiblemente.

Sin embargo, también quedan muchos desafíos pendientes, pero en el poco espacio que queda sólo puedo mencionar algunos, de manera telegráfica. Uno es consolidar todas las innovaciones, empezando con la programación que además debe vincularse más estrechamente con una labor ingente de mejora de los sistemas de información, seguimiento y evaluación. Afortunadamente, se trata de uno de los objetivos centrales de la reforma de la Agencia por lo que confío que en relativamente poco tiempo se podrán observar progresos. Para avanzar algo ya se va a crear un banco de buenas prácticas de la AECI en su cooperación con América Latina como

herramienta de mejora de la comunicación y estímulo al intercambio de experiencias más institucionalizado.

Hay programas novedosos que van a requerir tiempo para consolidarse, como, por ejemplo, el de Municipia que apenas inicia su andadura. Esta iniciativa tiene como objetivo generar un espacio en el ámbito de la cooperación municipalista que posibilita articular una actuación coordinada y/o conjunta de los diferentes actores públicos de la cooperación española, dirigida al apoyo y fortalecimiento de los poderes públicos locales en los países receptores de la ayuda.

También nos encontramos en una fase muy temprana —y experimental— del desarrollo de nuevos enfoques como las alianzas público-privadas. Aunque existen diversos proyectos y programas que pueden encajarse en esta modalidad, debemos estructurar mejor nuestro trabajo en este ámbito. Se ha avanzado más en el ámbito del codesarrollo, con un proyecto piloto de dimensiones importantes entre la región de Murcia y Ecuador, y convenios con ONGD en varios países; sin embargo, nos queda la tarea de sistematizar las lecciones y replicar las experiencias en otros países.

Otro desafío pendiente es el de ordenar mejor la concertación con otros actores del sistema español de cooperación. En algunos ámbitos muy concretos de la gobernabilidad democrática se ha avanzado con algunos agentes, pero creo que podríamos crear mecanismos, sin demasiada formalización, para buscar consensos e incluso acuerdos programáticos alrededor de sectores o subsectores. En lo que queda del mandato iniciaremos algunas de estas «mesas sectoriales» para ir aprendiendo y mejorando nuestra praxis.

A la larga quizás uno de los desafíos más importantes sea adaptar nuestra forma de trabajo a los principios de la Declaración de París. Esto va a requerir transformaciones institucionales significativas, pero sobre todo cambios de mentalidad, en particular en cómo nos relacionamos con nuestros socios de América Latina. Ahora sigue primando una relación donante-receptor, pero debemos avanzar decididamente hacía una verdadera asociación. Para ello, la experiencia de la puesta en práctica de los «nuevos instrumentos» —apoyo presupuestario y enfoque sectorial— es un primer paso importante.

En suma, nos quedan importantes desafíos por delante pero sé que todos en el sistema de la cooperación española compartimos el compromiso de enfrentarlos con decisión en la certeza de que es así como mejor podemos apoyar el desarrollo latinoamericano. El gran reto de la AECI es estar a la altura para liderar este esfuerzo.

31. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

RICARDO MARTÍNEZ Y CRISTINA DÍAZ *

El Secretario General de las Naciones Unidas en su Informe de 2005, *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, plantea con preocupación y urgencia que África es la región que mayores necesidades de inversión presenta en el mundo, debido a una serie de factores estructurales: el elevado coste de los transportes y los mercados reducidos, la baja productividad agrícola, la alta lacra de enfermedades, su historia geopolítica adversa y la lenta difusión tecnológica del exterior. Para alcanzar los ODM, las inversiones deberán centrarse en desarrollo rural y urbano, salud, educación y formación de recursos humanos, igualdad de género, ciencia, tecnología e innovación, integración regional y mejora del sector público.

1. EL PUNTO DE PARTIDA: ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

El anterior Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 estableció la lucha contra la pobreza como una de sus prioridades, pero los recursos dedicados a África Subsahariana fueron muy limitados, en torno a un 13% del total de la AOD gestionada por la AECI. Entre 2001 y 2003 la media fue de 35M€, para subir a 41M€

* Agencia Española de Cooperación Internacional.

en 2004; en cifras de AOD bilateral neta, la media fue de unos 150M€.

Esta limitación de recursos se debía en gran medida a que la presencia española estaba focalizada hacia los países con los cuales habían existido vínculos históricos y culturales, como Guinea Ecuatorial o los países lusófonos, y la AOD se concentraba en un número reducido de países por razones comerciales o a veces incluso de inercia. Sólo se contaba con cinco Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en África Subsahariana: Mozambique, Angola, Namibia, Guinea Ecuatorial y la recién creada en Dakar (ya en 2004), fruto de un incipiente interés por África Subsahariana en el Ministerio de Asuntos Exteriores y la AECI, así como del Gobierno de Canarias, que también se tradujo en la organización de los dos primeros seminarios africanos en Canarias.

2. ÁFRICA SUBSAHARIANA EN EL PLAN DIRECTOR 2005-2008

El Plan Director 2005-2008 refleja el salto cualitativo y cuantitativo que la cooperación española quiere dar en todas las zonas en las que actúa, pero en África Subsahariana en particular. España quiere integrar su cooperación en la agenda internacional común para este continente, en torno a los ODM y la lucha contra la pobreza, con una asociación estratégica con los propios países destinatarios, que deberán apropiarse de este proceso.

Todo ello se produce además en un contexto muy distinto al de hace unos años: los españoles tienen ahora un mayor interés y conocimiento de la realidad africana y una mayor sensibilidad acerca de las necesidades de los ciudadanos de este continente, conocen la desesperación que origina la emigración ilegal, pero también empiezan a tomar conciencia de su riqueza y su cultura.

Desde el punto de vista geográfico, se establece que debe incrementarse la ayuda que se dirige a los PMA, hasta alcanzar un mínimo del 20% de la AOD con objeto de ir acercándonos al compromiso internacional del 0,15% del PIB. Dado que la mayor parte de los PMA se encuentran en África Subsahariana, España se ha com-

prometido a aumentar los recursos destinados a esta zona, directamente y a través de iniciativas africanas como la Unión Africana y NEPAD, o subregionales como CEDEAO.

Además, se establece también un principio de concentración geográfica para conseguir una mayor eficacia en la ayuda. Por esta razón se debe destinar hasta el 70% de la AOD bilateral a los países prioritarios, que en ese momento son cinco. Para ello se establecen tres categorías de países:

— *Países Prioritarios,* que incluían a Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde (desaparecen respecto del Plan Director anterior Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau y Santo Tomé y Príncipe, que pasan a otras categorías).
— *Países de Atención Especial,* que eran Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Etiopía, RD Congo y Sudán (los tres últimos nuevos).
— *Países Preferentes*, sólo Sudáfrica y Santo Tomé y Príncipe.

Como complemento al principio de concentración geográfica y a la graduación de la prioridad de los países, se prevé un mecanismo para poder llegar a otros países del continente que es la vía multilateral a través de contribuciones a programas y a Fondos de la UE o NN UU y apoyando iniciativas regionales africanas, como UA y NEPAD, o subregionales como CEDEAO.

Los programas regionales de la AECI para África Subsahariana en el ámbito de la salud, VITA, y para pesca, NAUTA, son también un instrumento que se creó con vocación de poder llegar también con acciones concretas a aquellos países que no están incluidos en el Plan Director y que permiten además una mayor participación de y coordinación con otros actores de la cooperación española.

3. AVANCES Y LOGROS 2004-2007

En esta etapa, África Subsahariana se ha configurado como una nueva prioridad de la cooperación española, pero aún no se ha con-

solidado. Entre las motivaciones para este cambio de planteamiento, cabe destacar:

— La evolución en la aplicación del Plan Director, en el marco de los compromisos internacionales de lucha contra la pobreza y cumplimiento de los ODM, así como con los PMA que mayoritariamente están en África.
— Respuesta a la creciente sensibilidad y conocimiento de la sociedad española hacia la situación del continente favorecida por una presencia cada vez más numerosa de africanos en España y por una mayor proyección de ONG españolas en África. También ha influido en esta percepción nueva el drama de la inmigración ilegal.

Prioridad para la política exterior y de cooperación en su conjunto. El *Plan África 2006-2008* consolida esta tendencia y confirma el marco de este nuevo compromiso.

En el ámbito geográfico, de 9 a 18 países y programas regionales

El mapa de cooperación ha aumentado de manera significativa en este período, doblando casi el número de países frente al anterior Plan Director. En la actualidad hay 14 países en el Plan Director (y 18 en total con programas bilaterales de cooperación), frente a 9 en el anterior (se añaden Malí, Níger, Etiopía, Sudán, RD Congo) y algunos más que no recoge aún el Plan Director y con los que se están diseñando programas bilaterales (Gambia, Liberia y Guinea Conakry, en África Occidental, o Kenia, con el componente multilateral añadido por el PNUMA y Hábitat, en África Oriental). Como referencia comparativa, este total actual de 18 (aunque algunos fuera del Plan Director) acerca a África Subsahariana a la primera región prioritaria de la cooperación española, América Latina, que cuenta con 20 en total, 10 de ellos prioritarios.

Además, se ha combinado el criterio de concentración geográfica con la voluntad de llegar a más países africanos, especialmente a

los PMA, sin que necesariamente haya que poner en marcha un programa bilateral. Para ello se han desarrollado los mecanismos multilaterales de la UE y NN UU y se ha introducido como novedad dentro de este enfoque el apoyo a las iniciativas regionales y subregionales africanas. Como ejemplo cabe citar el Fondo de Género para África Subsahariana creado con NePAD, el Fondo de Infraestructuras para África con el BEI o el Programa de Gobernabilidad para África del PNUD, o los diversos programas de apoyo a la UA y a la CEDEAO, algunos aún en fase de concreción.

Como complemento del enfoque bilateral, por países, y el ya referido multilateral, se ha empezado a desarrollar además un enfoque subregional para el análisis y el seguimiento de la cooperación: África Austral, África Central, África Occidental y África Oriental, que pretende introducir un planteamiento coherente y estratégico vinculado a la problemática de cada ámbito y a las organizaciones subregionales africanas. En este contexto se está dando una especial atención a África Occidental como nueva subregión prioritaria para la cooperación española, con apoyo a la CEDEAO, a 8 PMA de la subregión (frente a 3 antes) y al seguimiento de la Conferencia Euroafricana sobre migraciones y desarrollo de 2006 en Rabat.

Triplicado el presupuesto para África Subsahariana de 2004 a 2007

El presupuesto de la AECI para África Subsahariana ha aumentado exponencialmente en este período De los 41M€ de 2004 la AECI ha pasado a 70M€ en 2005, 103M€ en 2006 y a una previsión que supera los 130M€ en 2007, más del triple, y alcanzará como mínimo los 160M€ al final del Plan Director en 2008.

De 5 a 8 OTC y presencia permanente en los 14 países del Plan Director

Lógicamente y en coherencia con el crecimiento geográfico y presupuestario, la AECI está aumentando su presencia en África Subsa-

hariana. A las cinco OTC de 2004, Guinea Ecuatorial, Angola, Mozambique, Namibia y Senegal, se han sumado tres nuevas, Cabo Verde, Etiopía y Malí. Además, Níger, RD Congo y Santo Tomé y Príncipe ya cuentan con antenas permanentes, y en las próximas semanas se les sumarán Sudán, Guinea Bissau y Sudáfrica.

Mayor adecuación de los instrumentos: convenios ONGD y nuevos instrumentos

Además de la cooperación bilateral directa y los programas regionales y multilaterales o multibilaterales ya referidos, en este período se ha consolidado y mejorado uno de los instrumentos tradicionales de la cooperación española que no acababa de tener una presencia significativa en África Subsahariana: las ONGD. La proyección de ONGD españolas en África Subsahariana está aumentando, se ha incrementado su número, su volumen de proyectos y su presencia fuera de los países tradicionales de la cooperación española. La introducción de los convenios con las ONGD supone un mecanismo de primer orden para la planificación estratégica plurianual y sectorial y para incentivar una mayor implantación de nuestras ONG en el continente. Se han firmado 33 Convenios con ONGD para África Subsahariana, con un presupuesto de 70,7M€ para 3/4 años.

Por otra parte, se han empezado a utilizar en esta etapa nuevos instrumentos, hasta ahora inexistentes y que introdujo el actual Plan Director. Se trata, en primer lugar, del apoyo presupuestario y el apoyo sectorial (SWAP). Mozambique ha sido el primer país donde España ha hecho aportaciones a estos mecanismos: 17M€ en esta etapa (9M€ apoyo presupuestario, 5M€ salud y 3M€ educación). Además hay operaciones ya comprometidas en Etiopía y Guinea Bissau (presupuestario), Namibia (educación) y Cabo Verde (medio ambiente) con cargo al presupuesto de 2007.

También hay que referirse a las contribuciones a Fondos Fiduciarios y Globales, tanto en fondos ya creados, como la creación de nuevos. Los principales fondos globales en que participa España y que en parte se destinan a África Subsahariana son:

— la Iniciativa Fast Track Initiative-Education For All (FTI-EFA) con 26 M€ (2005-2008).
— el Fondo Global de Lucha contra el sida, la malaria y la tuberculosis (65 M€ entre 2003 y 2005 y 50 M€ en 2006).
— la Alianza Global para la Vacunas y la Inmunización (GAVI) 240M$ (2006-2025).

Dentro de los fondos específicos para África están:

— Fondo de Gobernabilidad para África del PNUD: 10 M€ (2006) y 10 M€ (2007).
— Fondo de Infraestructuras para África del BEI: 10 M€.
— Fondo NEPAD/España para temas de género: 10 M€ (2006) y 10 M€ (2007).
— Fondo Hispano-Marroquí con el Banco Mundial para proyectos de impacto rápido de creación de empleo (en fase de creación): 20 M€.

Finalmente, hay que hacer referencia al Fondo de Concesión de Microcréditos. Se han empezado a utilizar por primera vez en África Subsahariana con las primeras operaciones ya aprobadas en Angola (2,4 M€) y otras operaciones en estudio en países como en Senegal y otros. Este instrumento de la cooperación está llamado a jugar un papel importante en África Subsahariana, donde ha estado ausente hasta 2006.

También es un instrumento tradicional importante la ayuda humanitaria y de emergencia. La cooperación española ha dado respuesta de manera solidaria a las principales situaciones de crisis del continente, tanto a las catástrofes naturales (sequías, plagas de langosta y hambrunas en algunos países de África Occidental (Senegal, Malí, Níger) y cuerno de África (Etiopía y Kenia), como a las situaciones de conflicto (Darfur) o postconflicto (Angola, RD Congo). En total se ha dedicado en este período un presupuesto de más de 50 M€. Con vistas a fortalecer la capacidad de respuesta humanitaria de los países de África Occidental, la AECI ha participado en la elaboración de un programa con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), que financia

por un total de 5 M€, para el fortalecimiento de las sociedades nacionales de estos países.

Refuerzo de prioridades sectoriales de género y gobernabilidad

En África Subsahariana la máxima prioridad de la cooperación española es la lucha contra la pobreza, por lo que la cobertura de las necesidades sociales básicas continúa ocupando un lugar preferente y concentrando el mayor número de recursos. Es el eje estratégico de la cooperación española que se traduce en los ámbitos de la soberanía alimentaria y lucha contra el hambre, la salud, la educación, el acceso al agua potable y el saneamiento. Además, se siguen combinando con la promoción del tejido económico y empresarial, donde destacan actuaciones en los ámbitos de la pesca (Programa NAUTA), turismo y apoyo a la microempresa.

En materia de gobernanza democrática y fortalecimiento institucional se ha apostado por el programa de gobernabilidad para África del PNUD y se ha avanzado en los programas de formación de funcionarios (incluyendo la policía), de apoyo a los ministerios responsables de sectores prioritarios (salud y educación), en materia de descentralización y en la promoción de la sociedad civil.

El sector más destacado y en el que más se ha avanzado y consolidado es el impulso que se ha dado a los temas de género en África Subsahariana. El viaje de la Vicepresidenta del Gobierno a Kenia y Mozambique en marzo de 2006 y la decisión de conmemorar el Día Internacional de la Mujer en este ultimo país con un *Encuentro de mujeres de África y España por un mundo mejor* marca un antes y un después en el compromiso de la cooperación española con la promoción de la situación de la mujer en África. La Declaración de Mozambique de 2006 y la posterior Declaración de Madrid de 2007, adoptadas por consenso de todas las participantes en los Encuentros establecen una serie de medidas y compromisos concretos para avanzar en la mejora de la situación y las oportunidades de las mujeres en África. Destacan ya la creación de una red de mujeres españolas y africanas y acciones en los ámbitos de salud, educación

y apoyo a mujeres emprendedoras. El próximo Encuentro será el 8 de marzo de 2008 en Niamey.

Se concreta y define el multilateralismo activo, selectivo y estratégico

La cooperación multilateral ha cobrado un gran protagonismo y se ha visto reforzada como instrumento prioritario en el marco de una política de multilateralismo activo, selectivo y estratégico. A través de ella se puede llegar a todo el continente. Además de los importantes avances que se han producido en los ámbitos de la UE (inicio de programación conjunta Comisión/España del X FED) y de NN UU (colaboración estratégica y planificada a través de Comisiones Mixtas, acompañada de un incremento muy importante de las contribuciones), destaca como novedad la apuesta de la cooperación española por apoyar las iniciativas regionales africanas UA y NEPAD, para tener un mayor impacto en toda África gracias a su proyección e influencia regional. En esta etapa se ha dado un importante impulso a la colaboración con estas organizaciones iniciando líneas de actuación con la UA (apoyo al Centro de prevención de conflictos de la UA, promoción de la mujer en África, apoyo al establecimiento de ECOSOCC, órgano consultivo de la UA, que funciona como Asamblea de representantes de la sociedad civil africana, apoyo a la creación de una Academia de lenguas africanas en Bamako, promoción del uso del español como lengua oficial y utilización de la UA como plataforma para el apoyo a las industrias culturales y artísticas africanas) y con NEPAD (temas de turismo y género), líneas que tendrán que ir consolidándose de aquí al final de la legislatura.

También hay que destacar las visitas de la SECI a la UA en Addis Abeba en enero de 2007 y del SG AECI a la UA en febrero de 2005 y a NePAD en junio de 2006, lo que ha permitido el inicio de contactos para avanzar en la definición de estrategias de colaboración.

Más Comisiones Mixtas y un importante incremento de los viajes con contenido de cooperación a África Subsahariana

Se han celebrado las Comisiones Mixtas en todos los países prioritarios (Cabo Verde 2004 y 2007, Mozambique 2005, Angola 2005 y Namibia 2006) excepto Senegal, con quien se firmó el Acuerdo Básico de Cooperación en diciembre de 2006 y está pendiente de ratificación para celebrar la primera Comisión Mixta. También existe ya Comisión Mixta con Guinea Bissau que se ha reunido por primera vez el 12 de julio de 2007 y con Santo Tomé y Príncipe, con el que se celebrará la III Comisión Mixta en septiembre de 2007. Se han firmado Acuerdos Básicos de Cooperación que están en fase de ratificación y que crean también Comisiones Mixtas con Malí, Níger y Etiopía, y se está negociando con la RD Congo. Con todos ellos se pondrá en marcha la Comisión Mixta antes de final de 2008, es decir, durante la vigencia del Plan Director.

En cuanto a los viajes de cooperación o a países de cooperación a África Subsahariana hay que destacar también que se ha producido un incremento importante respecto a años anteriores. Así, cabe recordar el viaje de SM la Reina en 2006 a Senegal y Cabo Verde, el del Presidente del Gobierno a Senegal en diciembre de 2006 y el de la Vicepresidenta Primera del Gobierno a Kenia y Mozambique en marzo de 2006, además de otros muchos viajes por el continente de los máximos responsables de la cooperación española, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional y el Secretario General de la AECI.

De los 14 países citados en el Plan Director vigente (Malí y Níger añadidos vía PACI 2006), 12 ya han recibido durante estos tres años visitas de alto nivel y con importante contenido de cooperación. De los restantes, a Santo Tomé y Príncipe (en septiembre 2007) está concertada la visita del DG CAAEO para la Comisión Mixta. Sólo queda por determinar cuándo y a qué nivel se visitará la RD Congo (prevista en la próxima gira africana del MAEC, en 2007) para haber asegurado presencia de alto nivel en todos los países de cooperación.

4. PRINCIPALES TEMAS Y RETOS PENDIENTES EN EL MARCO DEL PRESENTE PLAN DIRECTOR, HASTA 2008 Y PARA EL PRÓXIMO PLAN DIRECTOR 2009-2012 Y HASTA ALCANZAR EL 0,7% DEL PIB PARA AOD EN 2012

Debemos pensar en todo lo que se lleva hecho para consolidar a África Subsahariana como una prioridad más en nuestra política exterior y en la de cooperación como un hito sin precedentes y como un avance de gran importancia en las políticas de solidaridad de España. Pero, precisamente por lo mucho que se lleva avanzado, resulta fundamental la reflexión sobre lo que faltaría para cumplir el ambicioso proyecto marcado por el Plan Director de la Cooperación Española, es decir, encomendado a los responsables de la cooperación por consenso de todos los actores.

Queda poco más de un año de vigencia del Plan Director, aunque sólo unos meses para la aprobación del último documento de planificación, el PACI 2008, y de la finalización de todo el proceso de programación operativa y de previsión y aprobación presupuestaria. Y además está muy avanzado el proceso de reforma de la AECI. Es buen momento para la reflexión y el debate.

Es necesario continuar con el esfuerzo para seguir creciendo en materia presupuestaria hasta situar a África Subsahariana en el nivel de prioridad que permita cumplir en su totalidad con los objetivos que establece el Plan Director de la Cooperación y el Plan África. En el marco del presente Plan Director, podría situarse en torno al 25% de la AOD (y al menos, del total de la AECI), frente al 40% de América Latina, otro 25% del Mediterráneo y mundo árabe y el 10% restante para Asia y Europa Oriental. Este crecimiento debe ir acompañado de un esfuerzo por aplicar los principios de coherencia, de eficacia, de complementariedad, etc., en que se basa la cooperación española y en los que se ha avanzado de manera muy desigual. Será necesario prestar una especial atención a los siguientes:

1. Insistir en una mayor coherencia entre la política de cooperación y el resto de las políticas que afectan a África Subsahariana en temas comerciales, migratorios y de pesca entre otros.

El Plan África ha supuesto un paso importante en el cumplimiento de este objetivo, al menos en su planteamiento teórico.

2. Necesidad de avanzar en la integración de la cooperación española en la agenda internacional común de desarrollo para África, insistiendo en tres puntos:

   — Alineamiento con las políticas públicas africanas, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y los planes de desarrollo nacionales.
   — Armonización y coordinación de nuestras acciones con las de otros donantes e instituciones internacionales: UE, NN UU y UA/NEPAD.
   — Impulso a la asociación estratégica con África (a nivel de gobierno y sociedad civil) sobre la base de corresponsabilidad y la apropiación en la lucha contra la pobreza.

En el ámbito geográfico hay que resolver la definición formal de Kenia, Liberia, Gambia y Guinea Conakry respecto al Plan Director

El Plan Director prevé la posibilidad de cambios en las prioridades geográficas que establece, en el sentido de añadir, quitar o cambiar de categoría a algún país a través del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI). Así se hizo con la inclusión de Malí y Níger en diciembre de 2005 en el PACI 2006; pero no pudo hacerse con Kenia u otros países africanos en diciembre pasado en el PACI 2007. Sería conveniente estudiar los cambios que convendría plantear por coherencia y para cumplir al máximo posible el vigente Plan Director en la última ocasión posible, el PACI 2008 que ya se está preparando para ser aprobado antes de fin de 2007.

Hay cuatro países con los que tenemos ya un programa bilateral de cooperación, en algunos casos de cuantía importante (5M€ cada uno) como Gambia (ya en marcha) y Guinea Conakry (en fase última de formulación), o con presencia creciente de ONGD y compromisos bilaterales y sedes multilaterales como Kenia, o con un incipiente programa bilateral a punto de comenzar, como Liberia. En

el caso de Kenia ya se había decidido incluirla en el PACI 2007, pero no se llegó a materializar; tanto ese, como los demás, deben ser estudiados con todas las partes interesadas, para sopesar los pros y los contras y valorar las alternativas. No es coherente organizar programas bilaterales importantes en PMAs situados al final de la lista del IDH del PNUD y mantenerlos fuera del Plan Director, que por lo demás, prevé precisamente dos categorías de países que sin ser «prioritarios», sí pueden tener cooperación bilateral, los «preferentes» y los «de atención especial». En todo caso, habrá que tomar una decisión expresa en cualquier sentido.

Por otra parte y por coherencia con su importancia creciente en la lucha contra la pobreza y la prioridad que les otorga nuestra política exterior para África y, en concreto, el Plan África, sería muy importante «elevar» de categoría a Malí y Etiopía (parecía también que ya se había decidido para el PACI 2007, pero no llegó a materializarse) y hacerlos «prioritarios» (en su día tal vez también habrá que plantearlo para la RD Congo, pero hoy en día resulta aún prematuro). Es un ejercicio de coherencia evolucionar hacia una mayor inclusión de PMAs con bajo IDH en el Plan Director (que serán normalmente africanos) y mantener la concentración «rebajando» de categoría otros países con mayor nivel, como ya se hizo con China, por ejemplo, o con los países de Europa Central.

Por otra parte, el próximo Plan Director 2009-2012 deberá plantearse la posibilidad, más que deseable, de contemplar algún tipo de prioridad regional para África Occidental, que permita elaborar políticas coherentes y complementarias en la zona, con un enfoque subregional, en coordinación con todos los actores y teniendo en cuenta los muy complejos escenarios. Habría que plantearse en hacer de esta región vecina de España una nueva «Centroamérica» por su grado de prioridad y aprovechando la experiencia acumulada en esa región de América Latina.

Finalizar el despliegue de la cooperación con tres OTC más

Antes del final del período de vigencia del Plan Director en 2008, además de las OTC ya creadas, habría que prever la finalización del

despliegue mínimo que responda a las expectativas planteadas por el Plan Director y asegurar una presencia permanente en todos los países que recoge el Plan Director. Con nivel de OTC convendría crear Kinshasa (ya prevista para poner en marcha para principios de 2008), Niamey y Nairobi.

En los demás países serviría la fórmula de presencia permanente a través de la «antena», que deberá definirse adecuadamente desde la perspectiva jurídica. En el caso de Sudáfrica, está previsto enviar a un experto español para actuar como punto focal con la Secretaría de NEPAD. También habría que plantearlo con otras organizaciones regionales, como CEDEAO, en Abuja.

En materia de instrumentos, consolidar los apoyos presupuestarios e introducir significativamente los microcréditos

La evolución de los «nuevos instrumentos» está siendo positiva en África y debería poder consolidarse para el final del Plan Director en sus tres modalidades: apoyo presupuestario, apoyo sectorial (SWAP) y las contribuciones a Fondos.

La apuesta debe ser impulsar la utilización de los nuevos instrumentos de cooperación que deben ya configurarse en esta etapa como los mecanismos que permitan crecer aportando previsibilidad y estabilidad.

- *Apoyo presupuestario y sectorial.* Por un lado, hay que consolidarlo en los países donde ya se utiliza (Mozambique) o en los países donde ya hay compromisos firmes (Namibia y Cabo Verde). Por otro, hay que ampliarlo a otros países ya identificados como Etiopía, Senegal, Guinea Bissau y Malí, sin cerrarnos a otros posibles que se puedan identificar más adelante.
- *Fondos.* El objetivo es poner en marcha y hacer funcionar eficazmente los cuatro Fondos para África, empezando por ir decidiendo desembolsos por países y proyectos, de acuerdo con los anuncios ya realizados y las prioridades de la cooperación española.

Donde también se puede hacer un esfuerzo adicional es en materia de microcréditos, dado que las potencialidades en África son enormes, las necesidades aún más, y el programa del Fondo español busca precisamente ayudar a consolidar o crear el sector microfinanciero en los países más pobres. Habrá que intentar poner en marcha un programa con NEPAD, que ya ha mostrado un gran interés, así como con Sudáfrica; pero resulta fundamental intentar introducir este instrumento en África Occidental, empezando por Senegal.

Sectorialmente hay que consolidar el gran empuje en materia de género y desarrollar medio ambiente y prevención de conflictos y consolidación de la paz

Los avances tan importantes y concretos en materia de género deben consolidarse como uno de los grandes logros del presente Plan Director en África. Se va a reforzar el apoyo al proceso de los Encuentros de mujeres africanas y españolas, a la Secretaría, a la Red de Mujeres y a Níger para el impulso del próximo Encuentro y, sobre todo, para que avance y se cumpla el Plan de Acción previsto. En la DG CAAEO se ha creado una unidad de apoyo *ad hoc,* hasta que se constituya la futura Unidad de Género tras la reforma de la AECI. La Casa África también deberá ser un apoyo importante.

El inicio de acciones en materia de medio ambiente, con el apoyo a Wangari Maathai, Premio Nobel de la Paz en 2004 y referencia obligada en protección del medio ambiente en África, así como el compromiso de trabajar con el PNUMA y utilizar su proyección en el continente, en ambos casos a raíz de la visita de la Vicepresidenta Primera del Gobierno a Nairobi en 2006, deben servir de base para definir, poner en marcha y consolidar programas medioambientales que permitan cumplir también en África con esta prioridad fundamental del Plan Director.

También en prevención de conflictos y construcción de la paz hay que avanzar en este año con acciones concretas y con un mayor impulso y desarrollo estratégico. La Casa África, con encuentros y seminarios, y la cooperación con la UA, con programas de apoyo a situaciones postconflicto, deberían ser dos pilares fundamentales en

el cumplimiento de este mandato prioritario del Plan Director, definiendo y poniendo en marcha acciones antes de final de 2008.

Comisiones Mixtas y viajes pendientes hasta 2008

Están pendientes las siguientes Comisiones Mixtas: Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Etiopía, Malí, Níger y RD Congo. En cuanto a viajes hasta 2008, manteniendo la intención de visitar todos los países del Plan Director donde todavía no se hayan realizado viajes de cooperación propiamente dichos, si se realiza la visita en 2007 a Santo Tomé y Príncipe, sólo quedaría por fijar la de RD Congo, preferiblemente durante este año 2007. Más adelante, habrá que consolidar los intercambios de visitas con todos los países del Plan Director como una regla consolidada.

En el marco de la reforma de la AECI hay que dotarla de la estructura adecuada

Finalmente hay que asegurar que en el proceso de reforma de la AECI se tengan en cuenta estas nuevas prioridades con medidas de mayor calado y las estructuras adecuadas que apoyen las nuevas y ambiciosas prioridades con África. Ya se ha planteado el despliegue en el terreno, con las nuevas OTC y «antenas», pero también hay que plantearse la evolución en la sede y su progresiva adecuación a los nuevos desafíos y compromisos. En la fase actual de la reforma, para 2008, ya se va a reforzar a África Subsahariana con la separación de la actual Subdirección General de Cooperación con África Subsahariana y Asia, para que se dedique en exclusiva a África Subsahariana; es decir, se separa el área de Asia. Será fundamental que esta *nueva Subdirección General de Cooperación con África Subsahariana* sea dotada adecuadamente para las regiones ya identificadas para la cooperación española en África: la occidental, las regiones central y oriental y la región austral. Y todo este despliegue en sede debe ser prioritario, ya que los desafíos y las necesidades en 2008 van a ser ingentes en este continente.

32. NUESTROS VECINOS DEL MAGREB

CAROLINA MAYEUR *

Las relaciones de cooperación que se establecen entre España y el Magreb tienen el carácter específico que tienen las relaciones entre vecinos, porque ninguna otra región del mundo es a la vez tan cercana a nuestras fronteras, tan presente en nuestra sociedad y sin embargo, tan poco conocida. Para muchos españoles el Magreb sigue siendo un espacio exótico y diferente que preferimos mantener a distancia, como uno de estos vecinos raros que nos atraen a la vez que nos asustan.

Esta cercanía a España, nexo de unión entre África y Europa, ha generado desde la Antigüedad flujos e intercambios tanto económicos como culturales y hoy se refleja en esta nueva relación de vecindad que la Europa ampliada quiere establecer con estos países, para intentar superar las fracturas que se han ido generando entre las dos orillas. Fractura económica, reflejada en el tremendo diferencial de renta per cápita existente entre Tetuán y Algeciras, y fractura cultural, ejemplificada de forma brutal por la ola de atentados terroristas del movimiento yihadista.

A la hora de hacer un balance de la cooperación española con los países del Magreb, quizá conviene plantearse previamente la pregunta: «¿Qué queremos los españoles para el Magreb, para estos vecinos con quienes compartimos cada vez mas intereses?». Esta pregunta tiene que ver con la identificación de los grandes retos que tiene la región, lo que nos ayudará a valorar en qué medida la cooperación española está dando pasos en la buena dirección.

---

* Agencia Española de Cooperación Internacional.

Hay una primera respuesta muy clara, procedente del diagnóstico de problemas que frenan el despegue económico y comercial de la región: la necesidad de una integración política y económica del espacio magrebí. Queremos un Magreb unido y solidario y tenemos que ayudar a nuestros vecinos a superar sus diferencias internas, abrir sus fronteras y relacionarse entre sí. Este es un objetivo claro de nuestra política exterior, que busca impulsar una solución internacional consensuada para el conflicto saharaui, que envenena las relaciones entre los dos grandes países de la región, Argelia y Marruecos. Nos hemos esforzado en estos años en poner de manifiesto y compartir con nuestros vecinos consideraciones acerca de los «costes del no-Magreb», tanto en el ámbito económico como en el ámbito político o el, cada vez más importante, de la seguridad.

Contribuir a la creación de redes profesionales intermagrebíes y promover estudios o programas que incluyan esta componente regional ha sido uno de los objetivos de nuestra política de cooperación al desarrollo en el Magreb. A través de los seminarios especializados de nuestros programas regionales como Azahar, Nauta o Vita, expertos magrebíes han compartido experiencias y conocimientos y han podido conocerse en un marco neutro, pero también a través de proyectos de cooperación, que acaban desbordando su ámbito nacional, como el muy interesante Taller Hispano-Magrebí sobre Prevención de la Violencia de Género que se ha desarrollado en Túnez en junio de 2007.

Un instrumento valioso que ayuda a desarrollar una solidaridad interregional magrebí son los programas de cooperación triangular en los que un Estado de la región más avanzado en un sector ofrece sus recursos técnicos a otro con el apoyo de España. Túnez y Mauritania han empezado hace poco este tipo de relaciones en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, en el que la administración tunecina tiene un alto nivel de desarrollo y de experiencia. En Oriente Medio también estamos promoviendo programas de este tipo entre el Líbano y Siria, aunque a través de organizaciones no gubernamentales, en el campo de la atención a los colectivos discapacitados.

Además de fomentar esta integración regional, queremos también contribuir a que sean un actor decisivo en la construcción de

este espacio de paz, bienestar y seguridad en torno al Mediterráneo, que nos fijamos como objetivo en la Declaración de Barcelona hace más de diez años. La celebración en 2005 del Décimo Aniversario de la primera Cumbre ha permitido hacer un balance de este Partenariado Euromediterráneo, cuya visión más crítica la proporcionaron nuestros vecinos del sur. Es cierto que las preocupaciones europeas por los temas de seguridad y de migraciones en los primeros años 2000 acabaron ahogando las expectativas de liberalización de las relaciones que se habían generado entre los países del sur. Sin ningún afán de pesimismo, es forzoso reconocer que en cuestión de construcción de la paz, de relaciones de seguridad o de desarrollo económico, la situación en la región Euromed es hoy bastante más preocupante que hace diez años. La conclusión es seguramente que hace falta más Partenariado Euromediterráneo, pero también que éste tiene límites y quizá haya que revisar algunas de sus orientaciones.

Una de ellas es la política de empleo. El excelente estudio comparado promovido por los sindicatos de la red euromediterránea y financiado en parte por AECI sobre el impacto de los programas MEDA en la generación de empleo en los países terceros, ha puesto de manifiesto la inexistencia de una estrategia de la UE para hacer frente al enorme problema de desempleo que sufren los países de la región, su mayor reto en el corto y medio plazo. Si tenemos en cuenta que la creación de este espacio de libre comercio a partir del 2010 va a tener un impacto negativo en los sectores económicos más vulnerables, es imprescindible y urgente poner en marcha políticas activas de creación de empleo dirigidas a los jóvenes que buscan el primer empleo, a las mujeres, cuya tasa de participación laboral sigue siendo muy baja, y a reducir el peso del sector informal que alcanza el 40% del empleo en determinados sectores en Marruecos. Evitar la pérdida del capital humano formado que supone la emigración debería ser otro objetivo a considerar en una política de desarrollo.

Tanto en Argelia como en Marruecos la creación de empleo ha sido identificada en nuestros Documentos de Estrategia País (DEP) como un objetivo prioritario. Pero debemos reconocer que ni hemos desarrollado en este campo estrategias innovadoras, ni tenemos ninguna idea del impacto que pueden haber tenido los numerosos

proyectos que hemos financiado a nuestras ONGD en todos estos años sobre la creación de un empleo en condiciones decentes. Sí es cierto que las acciones desarrolladas suelen dirigirse prioritariamente hacia la generación de empleo femenino.

A nivel bilateral, nuestras principales líneas de acción son el apoyo a centros tecnológicos industriales que sirven de soporte a las empresas, la capacitación técnica para modernizar sectores productivos tradicionales como la agricultura, la pesca o la artesanía, y el acceso al crédito para la creación de microempresas a través del Fondo de Concesión de Microcréditos, que desde 2003 ha aprobado fondos para entidades marroquíes por valor de 31,5 millones de euros. Sería importantísimo que la evaluación externa del Programa del FCM encargada este año por la DGPOLDE nos pueda dar pistas acerca del impacto de estos microcréditos sobre la generación de empleo, sobre todo qué tipo de empleo y dónde.

Este pilar mediterráneo es el más adecuado para trabajar sobre lo que se consideran «bienes públicos globales», como el medio ambiente, la cultura, la seguridad o incluso la salud, cuyas problemáticas no se pueden encerrar en fronteras nacionales. Nuestro Programa Azahar, de desarrollo sostenible en el Mediterráneo, es un instrumento ejemplar de coordinación entre actores (españoles e internacionales) y de integración de una problemática sectorial en un ámbito regional. El sector del patrimonio histórico y cultural requiere también un marco de conocimiento científico y de intervención que tenga una dimensión regional. En este campo, hemos cofinanciado con la UE un importante proyecto de recuperación de técnicas de construcción tradicionales en el Mediterráneo «REHABIMED», que ha presentado el final de sus trabajos en una Conferencia en Barcelona en julio de 2007. Todavía está pendiente desarrollar este componente regional en el marco del nuevo programa de Patrimonio para el Desarrollo de la AECI.

La importancia de trabajar en el marco euromediterráneo ha sido recogida en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, que define un ámbito de actuación regional mediterráneo, aparte de las dos subregiones del Magreb y de Oriente Medio. La importancia de este ámbito regional, tanto en volumen de fondos como en alcance de sus objetivos, ha ido creciendo de forma

espectacular en los últimos cuatro años, pasando de unos 1,5 millones de euros en 2004 a unos 9 millones de euros en 2007.

Porque creemos en la necesidad de promover en este marco relaciones cada vez más intensas de conocimiento y de diálogo entre los distintos pueblos del Mediterráneo, redescubriendo nuestra historia común, aprendiendo a conocer y a comprender a través de la ciencia y de las artes de hoy la realidad viva de nuestras sociedades, fomentando la creación de redes de intercambios trasnacionales en la sociedad civil, hemos dedicado desde AECI cada vez más presupuesto a financiar actividades de instituciones como el IEMED o la Fundación 3 Culturas, que son actores que trabajan a favor de este gran proyecto de la Alianza de Civilizaciones. Y no puedo dejar de nombrar la inauguración este año por el ministro Moratinos, tanto en Madrid como en Córdoba, de otra institución que ya ha demostrado hasta qué punto era necesaria, nuestra valiosa Casa Árabe. En este campo, el balance es indudablemente positivo.

En el marco de este Partenariado y de la nueva Política de Vecindad, queremos reivindicar un trato diferenciado para Marruecos, nuestro principal socio en el Magreb, promoviendo en la UE la concesión de un estatus reforzado que reconozca su trayectoria y su voluntad de acercamiento a Europa. Desde la política de cooperación, mantenemos una relación privilegiada con este país, con el que hemos ido trabando toda una red de relaciones cada vez más ricas. Marruecos ha sido durante años el primer país receptor de fondos españoles de AOD, con un total de 79.519.652 euros en el período 2001-2006, según datos de la DGPOLDE. Sin embargo, esta posición se ha ido modificando, y si nos referimos a los fondos AECI, Marruecos se sitúa ahora en 4ª posición, detrás de Mozambique, Territorios Palestinos y Honduras (PACI, 2005), lo cual es más coherente con su nivel de riqueza. Este es un ejemplo en el que el incremento del volumen global de AOD procede básicamente de la cooperación descentralizada, mayoritariamente de los gobiernos de Andalucía, Cataluña y Madrid, que en 2005 aportan unos 23 millones de euros, superando en 4 millones de euros las aportaciones de la Administración General del Estado.

Pero esta preferencia legítima a nivel de política exterior no nos puede hacer olvidar que el principal referente de nuestra política de

cooperación es la lucha contra la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto, en el Magreb, significa dos cosas: primero, volcar nuestros esfuerzos hacia el único país menos avanzado de la región, Mauritania, donde todavía existen situaciones de pobreza extrema; segundo, en el resto de los países, reconducir nuestras acciones hacia la atención a los colectivos más vulnerables y la provisión de servicios básicos allí donde los indicadores de desarrollo humano nos señalan que existen todavía carencias graves. En Marruecos, por ejemplo, los niveles de mortalidad materno-infantil o de analfabetismo femenino en las zonas rurales siguen siendo muy elevados, en comparación con su nivel de renta. Y por lo tanto, la mejora de estos indicadores se ha convertido en objetivo prioritario de nuestra acción de desarrollo.

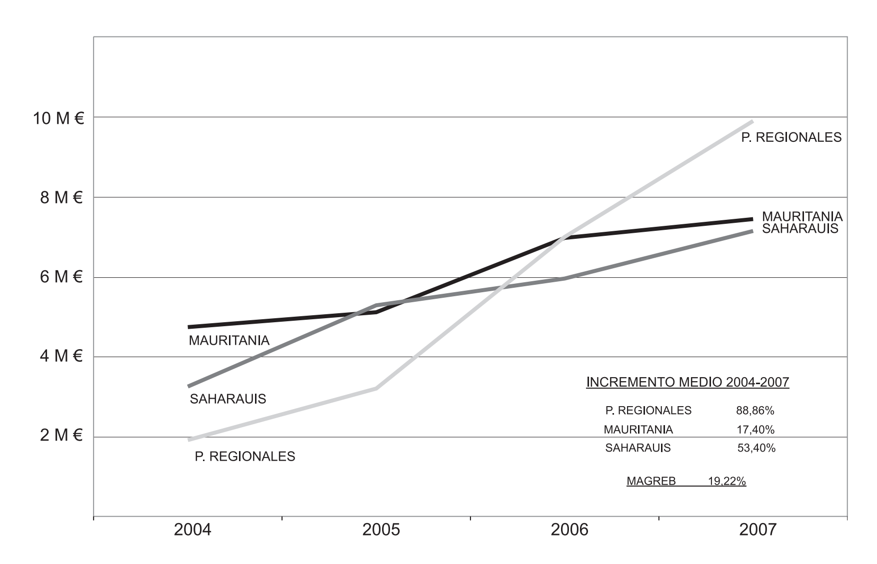
Población desfavorecida por excelencia son los refugiados saharauis que reciben una importante ayuda humanitaria de España, siendo actualmente AECI el segundo donante en los campamentos después de la Comisión Europea. La ayuda humanitaria a la población saharaui, fruto del compromiso político claro de nuestra Secretaria de Estado hacia este pueblo, ha alcanzado en 2005 un total de 13.562.788 euros, lo que significa, cogiendo la última cifra «consensuada» de población necesitada de ayuda en los campamentos, una cantidad algo superior a 1.000 euros por persona/año.

Si nos fijamos en el incremento global de fondos de AOD bilateral experimentado en los últimos cuatro años en el Magreb (un 19,22% de media entre 2004 y 2007), el mayor incremento proporcional, al margen de los programas regionales, es para la población refugiada saharaui, con un 53% de incremento, situándose a continuación Mauritania que, con un 17,4%, crece más que el resto de sus vecinos (véase gráfico 1).

Queremos un Magreb donde no haya hambre pero donde no haya tampoco violaciones de los Derechos Humanos. Introducir líneas de acción basadas en el principio elemental de respeto a los derechos humanos ha sido un elemento nuevo en la política de cooperación al desarrollo en el Magreb, y en general en el mundo árabe. Aunque hay cuestiones sensibles en ciertos países y líneas rojas que no podemos traspasar, ha sido muy gratificante comprobar que es un campo donde no sólo hay avances visibles (ya sea Marruecos



GRAFICO 1. *Evolución fondos AECI 2004-2007* (Mauritania-P. Regionales-Saharauis)



con su proceso de revisión de los abusos cometidos durante los años de plomo del reinado de Hassan II o Egipto que acaba de prohibir definitivamente por ley las ablaciones de clítoris), sino que hay un espacio en el que se puede trabajar con las instituciones, especialmente bajo el paraguas de la Liga Árabe en el marco de la Declaración de Túnez de 2004.

En este campo, hemos utilizado distintos instrumentos:

a) La cofinanciación con el gobierno francés de un programa de la Federación Internacional de los DD HH (FIDH) de «Apoyo a las transformaciones democráticas en el mundo árabe», que tiene tres ejes principales: la promoción de los derechos de las mujeres, la justicia transicional y el fomento de la libertad de expresión. En el marco de este programa, el año pasado se lanzó una campaña para promover el levantamiento de las reservas de los países árabes a la aplicación de la CEDAW. Dentro de las actividades programadas para este año, se está preparando un foro civil para trabajar sobre la Carta Árabe de Derechos Humanos, que se celebra-

rá en El Cairo, en paralelo con la Cumbre anual de los Estados de la Liga Árabe.

b) El apoyo a las organizaciones locales de DD HH a través de la Red Euromediterránea y sus componentes españoles: uno de los nuevos temas de preocupación es la situación de los emigrantes subsaharianos que transitan por Argelia y Marruecos.

c) El diseño de proyectos o estrategias bilaterales dirigidas a prevenir determinadas situaciones de violaciones de derechos humanos en el marco de políticas de protección de colectivos vulnerables o de promoción de los derechos de la mujer.

La irrupción en el panorama de las migraciones a partir del 2003 de los flujos de los llamados MENAS (migrantes menores no acompañados), que empiezan a utilizar también los cayucos para llegar a las orillas de España, y acaban desbordando los centros de protección de las CC AA, fue el detonante que nos obligó a reflexionar sobre el papel de nuestra ayuda al desarrollo en relación a este drama social. En el marco del Acuerdo firmado entre España y Marruecos, hemos diseñado desde AECI una Estrategia integrada para intentar incidir en la prevención de estos flujos de migración ilegal, desde una perspectiva de protección de los derechos del niño. Esta Estrategia a cuatro años (2006-2010), para la que ya hemos comprometido unos 14 millones de euros, se plantea el objetivo de acabar con estos flujos, trabajando por una parte sobre los factores más estructurales que explican la voluntad de migrar, desde la falta de ingresos de las familias, el fracaso escolar, la falta de expectativas laborales hasta los cantos de sirenas de una sociedad de consumo demasiado cercana, y por otra parte, contribuyendo a la mejora del sistema público de atención y protección de la infancia en el marco del nuevo Plan de Acción Nacional para la Infancia de Marruecos, aprobado en marzo de 2006.

En torno a esta Estrategia, hemos conseguido sumar todo tipo de actores que trabajaban con niños en situación de exclusión social, desde UNIFEM hasta asociaciones locales como Beyti o Darna, pasando por ONGD españolas como Fundación CEAR o Co-

despa con las que hemos firmado convenios a cuatro años para trabajar en las distintas líneas de acción de la Estrategia. Es interesante señalar que la Fundación CEAR ha incluido en su Convenio acciones de apoyo jurídico a menores marroquíes en España y por otra parte, también hemos vinculado a organizaciones de marroquíes residentes en España para trabajar en Marruecos en la sensibilización de los niños en contra de este tipo de migración.

Esta Estrategia es una forma de responder a la voluntad de tener en cuenta el factor migración a la hora de definir estrategias de desarrollo, uno de los elementos novedosos introducidos por el Plan Director, que plantea aunque sin definirlo de forma muy precisa el tema del codesarrollo como un espacio trasnacional a explorar, concretamente en países como Marruecos o Ecuador, cuyas comunidades de población inmigrante en España son ya importantes.

Aunque se han hecho numerosos seminarios sobre el tema y se ha avanzado algo en la reflexión, es evidente que todavía no existe un concepto unívoco de lo que entendemos por «codesarrollo» en el ámbito de la cooperación, y no se ha progresado mucho en la definición de prácticas en las que el inmigrante pueda jugar un papel relevante como agente de desarrollo. Es necesario un trabajo más en profundidad con la Secretaría de Estado de Inmigración para que el codesarrollo deje de ser un tema de moda y se convierta en un principio de acción trasnacional relevante.

En Marruecos, aparte de estas acciones de sensibilización en las que se han implicado residentes marroquíes, se ha tenido en cuenta el factor migración a la hora de abrir nuestra zona tradicional de cooperación, limitada a la región norte del país, a otras regiones en el marco de la elaboración del DEP. Otros ámbitos relacionados con la migración en los que se ha iniciado alguna acción son por una parte, el tema de las remesas mediante un proyecto piloto promovido por la DG de Planificación y Evaluación de Políticas y ejecutado por Pageses Solidaris con inmigrantes temporales originarios de la región de Asilah y por otra parte, reconociendo la condición de Marruecos como país de tránsito, y en parte de destino, de una importante población de origen subsahariano, se ha empezado a trabajar con los marroquíes en el marco de la Conferencia

de Rabat en proyectos de desarrollo en los países de África origen de estos flujos.

En el ámbito de la protección de los Derechos Humanos, la cuestión de la promoción de los derechos de la mujer es un tema sensible, pero en el que hay voluntad de avanzar desde las instancias gubernamentales. Los Jefes de Estado de los países del Magreb adoptaron en 2004 en el marco de la OUA la Declaración sobre Igualdad de Género, y han desplegado muchos esfuerzos en las dos últimas décadas, en materia de legislación, de creación de mecanismos institucionales o de planes de acción para la promoción social de la mujer. En el campo de la Violencia de Género, en el que desgraciadamente España tiene bastante experiencia, nuestra asistencia técnica les está resultando sumamente útil para desarrollar sus Estrategias de prevención, y los debates a los que pude asistir en el seminario de Túnez muestran que las mujeres magrebíes son cada vez más conscientes de sus derechos.

Obviamente, este no es el caso de Mauritania, que se diferencia mucho en esta cuestión del resto del Magreb. La mujer mauritana sigue sufriendo todo tipo de abusos y violencias: ablación del clítoris, *gavage* (alimentación forzosa para que engorde), matrimonios a partir de los 10 años, formas de esclavitud… la buena noticia es que el representante del nuevo gobierno mauritano en el taller tunecino dijo estar dispuesto a avanzar en todos estos temas con nuestra ayuda.

A pesar de ciertos logros, en el Magreb no se ha conseguido acabar con una discriminación histórica, que se refleja en una menor participación política y social de las mujeres respecto a los hombres y en su casi ausencia de los procesos de toma de decisiones en los asuntos públicos. Para abordar esta cuestión, vinculada en parte a una tradición religiosa que al sobrevalorar a la mujer en su papel de madre, la mantiene apartada del espacio público —aunque existen también otras causas de orden social— estamos financiando un estudio al instituto de investigación CAWTAR, la contraparte de INSTRAW en el mundo árabe, que nos permita identificar herramientas para mejorar las posibilidades de acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisión.

Trabajar en Derechos Humanos es una buena forma de promover la democratización de estos países, sin plantear de forma directa

el cambio de sus sistemas políticos, y trabajando en las líneas de reforma marcadas por los propios gobiernos, donde las haya. Es decir, asumiendo plenamente el principio de apropiación. Porque obviamente, y este es quizá el último (o el primero) de los grandes retos regionales, queremos también un Magreb democrático, sabiendo que el camino lo tienen que recorrer ellos, y de la manera que les parezca más adecuada.

Todos los gobernantes del Magreb saben que tienen por delante la ingente tarea de democratizar sus instituciones, descentralizar sus servicios, eliminar el clientelismo y la corrupción, y acercar el Estado a sus ciudadanos. En lo que son reformas de las instituciones del Estado, hay dos sectores en los que la cooperación española tiene cierta experiencia, adquirida en Iberoamérica y en Europa Oriental, y ahora solicitada en el mundo árabe: la modernización del sistema judicial y los procesos de descentralización de servicios y de reforma de las Administraciones locales. Ambos sectores esenciales para la consolidación de un Estado de Derecho democrático.

Nuestro Programa de Cooperación Judicial en Marruecos, que complementa un programa financiado por la UE, tiene como objetivos la constitución de una red de cooperación judicial internacional, y la mejora de la protección judicial a colectivos en situación de vulnerabilidad, como son los menores, las mujeres y los presos. Un programa parecido se va a iniciar en Mauritania en coordinación con la Comisión Europea y el PNUD.

La estructura altamente descentralizada del Estado Español proporciona un marco de referencia para posibles reformas. Al margen de otras acciones llevadas a cabo por la cooperación española, la primera gran iniciativa de coordinación de la ayuda a nivel europeo, en aplicación de la Declaración de París, se está llevando a cabo en este sector. Las cooperaciones francesa, española y alemana, junto con la Comisión Europea, se han comprometido a participar en un programa común de apoyo a la descentralización en Mauritania, el programa PERICLES, de refuerzo de las capacidades de las instituciones locales, con un presupuesto a cuatro años de 13,4 millones de euros.

En el ámbito municipal, mejorar la gestión de los servicios públicos, acercar la Administración a los vecinos, simplificar los pro-

cedimientos administrativos o ayudar a reformar los marcos legislativos son sectores de intervención en los que los intercambios de funcionarios y las visitas a nuestras instituciones locales juegan un papel fundamental. Este es el ámbito preferido de nuestra cooperación descentralizada, la que llevan directamente las CC AA y EE LL, que representa actualmente el 15% de la AOD española. Los hermanamientos entre ciudades o entidades locales superiores, como el caso de la Diputación de Barcelona con el área metropolitana de Sfax, pueden contribuir, aparte del beneficio que se genera de los intercambios personales, al fortalecimiento de las capacidades locales. A nivel multilateral, estamos financiando en Marruecos desde 2006 un importante instrumento de coordinación de la cooperación descentralizada para la Gobernabilidad local, el Programa GOLD que ha diseñado el PNUD en el marco de la Iniciativa ART, de redes temáticas.

Mejorar la calidad de la ayuda al desarrollo es indudablemente más difícil que incrementar el volumen de los fondos asignados a AOD. Éste es el gran reto que se ha planteado la cooperación española desde la aprobación de su Plan Director, y es donde nos queda mucho por hacer. Porque supone ir transformando de forma bastante radical los modelos de funcionamiento de AECI para la asignación y la ejecución del presupuesto de cooperación, y esto sin dejar de gestionar, es decir, cambiando las ruedas con el coche en marcha.

El mayor avance producido en este período en cuanto a calidad, es sin lugar a dudas el enorme esfuerzo realizado por dotarse de instrumentos de planificación estratégica que, en el caso del Magreb, se ha concretado en la elaboración durante el año 2005 de cinco Documentos de Estrategia País, uno para cada uno de los países prioritarios: Marruecos, Mauritania, Argelia y Túnez más uno para la Población Refugiada Saharaui.

A pesar de ser documentos elaborados a contra reloj y ciertamente mejorables en algunos aspectos, el esfuerzo de reflexión lógica requerido para ir recogiendo la información, ordenándola en base a una serie de criterios para poder elaborar un diagnóstico de carencias de desarrollo humano, que a continuación se contrapone con el análisis de las bazas de la cooperación española en cada país, para luego ver cómo todo esto encaja dentro de las prioridades se-

ñaladas por el gobierno socio, todo este esfuerzo ha permitido avanzar con fundamento en la definición de líneas y sectores estratégicos en cada país prioritario. En muchos casos ha servido para comprobar que lo que se estaba haciendo tenía sentido, pero en otros ha permitido reorientar o desechar líneas que no resistían este análisis lógico. Así en Túnez, al igual que en Argelia, se han eliminado las líneas de acción que tenían que ver con necesidades básicas o desarrollo rural, debido al nivel de renta alcanzado por ambos países, y la prioridad va a sectores de cooperación técnica de mucha mayor sofisticación.

En el caso del DEP referido a la Población Saharaui, este ejercicio nos ha permitido llegar a una verdad desnuda y cruda, a saber que después de 30 años de ayuda a los refugiados de los campamentos de Tinduf la comunidad internacional sigue siendo incapaz de proporcionar una alimentación básica a una población pequeña y localizada, definiéndose por lo tanto como objetivo absolutamente prioritario mejorar la coordinación entre los actores para la gestión de la ayuda alimentaria, de forma que se logre garantizar la seguridad alimentaria para la población. Puede parecer simple, pero la toma de conciencia de este objetivo primordial ha revolucionado la forma de trabajar de la Agencia con el pueblo saharaui.

Lo más difícil de este proceso, que se hizo de forma participativa, fue conseguir que el DEP no fuera un sumatorio de líneas en las que todos pudieran verse representados, sino que definiera claramente unos grandes ejes prioritarios en los que concentrar las acciones y los fondos para poder plantearse proyectos de envergadura, preferentemente plurianuales, orientados hacia resultados identificados y medibles, que nos permitan evaluar nuestra acción de cooperación. Este no es un proceso acabado, pasar del documento de planificación a una verdadera programación plurianual por objetivos nos va a exigir seguir trabajando con mucho rigor en la definición de lo que queremos hacer en cada país, pero se ha dado un gran paso a nivel metodológico.

Sería injusto decir que no se ha avanzado en coordinación y armonización con el resto de los donantes, tanto a nivel de España entre los distintos actores de la cooperación como a nivel de la comunidad internacional. Ya me he referido a algunos instrumentos

de coordinación de la ayuda que estamos utilizando y al proyecto PERICLES para Mauritania. Pero este es otro campo en el que queda mucho por hacer.

En el Magreb, nuestra cooperación descentralizada está volcada en Marruecos y en la ayuda a la población saharaui, casi exclusivamente, y aparte de haberles implicado en la elaboración del DEP y de haberles ofrecido la posibilidad de tener expertos suyos integrados en la OTC para coordinar sus proyectos en el terreno, desde Madrid se han creado dos estructuras *ad hoc* de coordinación que se reúnen con cierta regularidad, una para intentar compartir criterios e información acerca de la ayuda a la población saharaui, y la otra sobre el tema de los menores migrantes no acompañados.

Con las agencias europeas, existe un marco de coordinación en terreno a través de las Delegaciones de la Comisión Europea, si bien su efectividad depende mucho de quién esté al frente. En el Magreb, nuestro socio privilegiado debería ser Francia, con diferencia el actor de mayor influencia en la zona, y de hecho lo es, aunque más en el ámbito político (cooperación en temas de seguridad o de migraciones) que en el de la ayuda al desarrollo. Los franceses tienen un interés real en que podamos trabajar juntos en Marruecos, y se han tenido reuniones tanto en Madrid como en París para identificar sectores y ver posibles instrumentos para esta acción conjunta. Pero nuestras estructuras organizativas son distintas, y el único proyecto conjunto que ha llegado a cuajar en el terreno es el programa cuatripartito de apoyo a la descentralización de la República Islámica de Mauritania. Resulta más fácil con la agencia alemana GTZ, con la que estamos trabajando en Túnez en un proyecto de sensibilización medioambiental en las escuelas.

Podemos decir que los mayores retos de la cooperación española en el Magreb, en cuanto a su devenir, son muy parecidos a los del resto del mundo, y consisten básicamente en:

a) seguir introduciendo racionalidad y coherencia en la definición de objetivos con el conjunto de los actores para mejorar la calidad de la planificación;
b) conseguir que todo el mundo se crea la bondad de una verdadera programación operativa en el marco de la nueva

Agencia e introducir sistemas de monitoreo interno que permitan por una parte tener información sobre los resultados de nuestras acciones y por otra parte poder valorar la gestión de nuestro personal;

c) mejorar el diseño y la ejecución de las evaluaciones externas, de forma que sirvan para conocer realmente el impacto de las políticas desarrolladas.

En aras de una mayor coherencia, en mi opinión personal, en el futuro quizá deba plantearse —en caso de que se mantengan las tendencias de crecimiento del PIB de los últimos años— si Túnez y Argelia deben seguir dentro de la categoría de Países Prioritarios de la cooperación española, o si deben pasar al ámbito de Países Preferentes. No sólo por ser ambos países de renta media (los ingresos de Argelia por ventas de hidrocarburos se han disparado en los dos últimos años), sino también porque son países (sobre todo, Argelia) en los que, a pesar de nuestros esfuerzos, casi toda la ayuda al desarrollo procede de la ayuda bilateral centralizada. Pocos actores y pocos instrumentos para una cooperación cada vez más focalizada hacia programas de asistencia técnica en sectores muy definidos o hacia acciones de cooperación cultural, sin descartar la posible promoción en este tipo de países de programas de cooperación triangular, que pueden tener muy buenos resultados.

Lograr este Magreb unido, integrado político y económicamente, partícipe activo del Partenariado Euromediterráneo, con sistemas productivos capaces de proporcionar empleo y servicios al conjunto de su población, y con administraciones modernas y eficaces, respetuosas de los derechos humanos, es la responsabilidad de sus gobernantes con la ayuda de la comunidad internacional. La responsabilidad de la cooperación española es conseguir que el conjunto de fondos públicos que los españoles dirigen cada año hacia esos países del sur contribuya de forma cada vez más directa a la creación de este espacio de bienestar y de seguridad, en el que los hombres y las mujeres del Mediterráneo nos podamos sentir realmente vecinos.

33. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN ASIA Y EL PACÍFICO

Ricardo Martínez *

EL PUNTO DE PARTIDA: LA COOPERACIÓN CON ASIA Y EL PACÍFICO EN 2004

La cooperación con la región de Asia y el Pacífico ha sido objeto de una reflexión profunda para asegurar la coherencia de nuestra política de cooperación, ya que a pesar de que la cooperación bilateral no reembolsable era muy modesta (en 2004 apenas 15,4 M€), el FAD era muy importante (el peso del FAD sobre el total de la ayuda bilateral bruta fue en Asia y Pacífico del 64% en 2004; algo más del 44% del total del FAD). Además hubo que añadir la situación creada por el maremoto del 26 de diciembre de 2004 y las enormes necesidades de ayuda para la reconstrucción, al menos a corto y medio plazo, así como el compromiso internacional con la reconstrucción de Afganistán en el que España ha asumido una participación importante.

Por otra parte, con la excepción de Filipinas, la cooperación española en Asia y el Pacífico es reciente y ha ido adquiriendo un peso específico a partir de la aprobación de la Ley de Cooperación de 1998. En 2004 se hacía ya necesario y urgente definir una línea estratégica que fuera introduciendo, de manera progresiva pero decidida, mayores dosis de coherencia en materia de cooperación reembolsable, especialmente el FAD, teniendo en cuenta que Asia es una zona de indudable interés comercial pero, también, de grandes

* Agencia Española de Cooperación Internacional.

necesidades en materia de cooperación al desarrollo. Se trataba de reducir el peso del FAD, introducir los microdréditos e incrementar la ayuda no reembolsable a cifras acordes con los planteamientos ambiciosos del Plan Director 2005-2008.

La cooperación española con Asia, en lo que se refiere a la AECI, es decir, al total de la cooperación no reembolsable canalizada bilateralmente, o a través de ONGD, por vía cultural, de emergencia o multilateral, siguió una evolución descendente durante el Plan Director 2001-2004, ya que en 2002 fue de 17,7 M€, para bajar en 2003 a 16,1 M€ y en 2004 reducirse a 15,4 M€. Porcentualmente, las cifras también eran muy bajas ya que se situaban en torno al 6% de los fondos de la AECI.

El nuevo contexto de la cooperación española, con el importante crecimiento de la AOD y del presupuesto de la AECI, unido a las nuevas circunstancias planteadas por la crisis resultante del maremoto de diciembre de 2004 y el nuevo compromiso de España en Afganistán, hizo que en el Plan de Acción para Asia y el Pacífico 2005-2008 se estableciese el objetivo de alcanzar lo antes posible el listón de los 20 M€ en cooperación no reembolsable de la AECI para Asia y el Pacífico (ya en 2005 se superaron los 30 M€), y se planteó la conveniencia de estudiar un crecimiento en el futuro inmediato, incluyendo la puesta en marcha de importantes programas de microcréditos en la región, para situar a la región en torno al 10% de los fondos de la AECI en 2008.

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y su desarrollo en el Plan de Acción Asia-Pacífico, sentaron las bases para consolidar esta nueva dimensión asiática de la cooperación española, invirtiendo esa tendencia de escasa presencia durante todo el siglo XX. Hasta 2004 la cooperación española sólo estaba presente en tres países, Filipinas, Vietnam (desde apenas el año 2000) y China (también desde 2000 y con cooperación no reembolsable, además de los muy importantes créditos FAD, a pesar de su enorme ritmo de crecimiento y su capacidad económica probada). Los tres países citados contaban con OTC, Convenio Básico de Cooperación y su respectiva Comisión Mixta, en el caso de China, dos Convenios (de cooperación técnica y de cooperación cultural) y sendas Comisiones Mixtas. Filipinas absorbía el 50% de una coo-

peración no reembolsable que apenas se situaba en unos 15 M€ para toda la región en 2004, pero China, gran receptor de créditos FAD de España, recibía la mayor cuota de AOD española en Asia (117 M€ en 2004). La cooperación española en Asia y el Pacífico ofrecía, efectivamente, un panorama muy discreto.

EL PLAN DIRECTOR 2005-2008 Y LA NUEVA COOPERACIÓN CON ASIA Y EL PACÍFICO

Con la aprobación del vigente Plan Director 2005-2008 y su enfoque prioritario hacia la lucha contra la pobreza, los países beneficiarios de la cooperación española aumentan hasta nueve, añadiéndose a los tres anteriores (Filipinas, Vietnam y China) el recién independiente Timor Oriental, Camboya, Afganistán y Bangladesh (todos ellos países menos adelantados, «PMAs») y los países afectados por el tsunami: Indonesia y Sri Lanka, distribuidos en las diferentes categorías establecidas por el Plan Director, y con los cuales se han reforzado, consolidado o definido las líneas de intervención de la cooperación española para los próximos años. Además, en el caso de China, que se mantiene en el Plan Director pese a su creciente poder económico, se ha aplicado la coherencia que exige el Plan Director y se ha suprimido la ayuda no reembolsable, limitando la cooperación a créditos FAD y al ámbito científico y cultural.

Para desarrollar el Plan Director la cooperación española ha aumentado su presencia en la región y junto a las OTC existentes en Filipinas y Vietnam, la AECI ha creado una nueva OTC en Timor Oriental, ya operativa, ha creado otra OTC «sui géneris» en el marco del despliegue permanente en el PRT (equipo de reconstrucción provincial) español de Badghis, en Afganistán, un equipo de cooperación compuesto por un Coordinador y un Adjunto, más expertos de la empresa pública TRAGSA, ha consolidado una «antena» de la cooperación en Indonesia, para coordinar las acciones previstas en el plan de rehabilitación y reconstrucción de los países afectados por el tsunami, y está en marcha el proceso de creación de una OTC en Camboya, que será operativa en 2008. Por el contrario, se

ha procedido a cerrar la OTC en Pekín, en coherencia con el nuevo planteamiento de la cooperación española no reembolsable con China, en el contexto del proceso de su crecimiento, desarrollo y modernización.

Además, también en cumplimiento del Plan Director y la propia Ley de Cooperación de 1998, durante el año 2006 se han elaborado los Documentos de Estrategia País (DEP) de los Países Prioritarios para la cooperación española en la Región Asia Pacífico, así como los Planes de Actuación Especial (PAE) correspondientes a los Países de Atención Especial y Países Preferentes. En ellos quedan establecidos las prioridades, mecanismos e instrumentos de los que se servirá la cooperación española para dar cumplimiento al Plan Director 2005-2008.

Asimismo, se han celebrado las Comisiones Mixtas de Cooperación con Filipinas (2005) y Vietnam (2006). En la actualidad, están en fase de tramitación muy avanzada los nuevos Convenios Básicos de Cooperación con Timor Oriental y Camboya, que también crearán sus respectivas Comisiones Mixtas que se prevé celebrar en 2008.

La cooperación española ha centrado sus actuaciones en tres ejes: a) el cumplimiento de los ODM y la lucha contra la pobreza, b) el apoyo a los procesos de transformación económica y social, y c) el compromiso con el mantenimiento de la paz y estabilidad en la región apoyando los procesos de paz, de reconstrucción y consolidación de Estados.

a) El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la lucha contra la pobreza. La región alberga más de la mitad de la población mundial: unos 3.300 millones de personas. A pesar de que la tasa general de pobreza ha sido reducida del 34% al 24% en la última década, casi 800 millones de personas siguen viviendo con menos de un dólar al día, lo que supone un 66% de los pobres del mundo. Uno de los principales retos para la reducción de la pobreza es la disminución de las desigualdades socioeconómicas y de género.
b) El apoyo a los procesos de transformación económica y social en curso. A pesar del progreso económico y social, exis-

te una amplia disparidad en los niveles de vida dentro de Asia y se considera que el progreso general de la región ha sido muy desigual, no ya sólo al comparar unos países con otros, sino incluso dentro de los países.

c) El compromiso con el mantenimiento de la paz y estabilidad en la región, apoyando los procesos de paz, de reconstrucción, de transición democrática y de consolidación de Estados. En las circunstancias que vive la región adquieren especial relevancia la reconstrucción a gran escala y la prevención de los desastres naturales.

Desde el punto de vista presupuestario, se ha consolidado una tendencia creciente iniciada en el año 2005. De los 15,4 M€ de fondos de la AECI a la región de Asia y el Pacífico en 2004, en el año 2005 se duplicó hasta 30,7 M€, pasando a 42 M€ en el año 2006, y con una previsión de 52 M€ para el año 2007 (más 37 M€ en microcréditos), lo que representa una tendencia creciente en el presupuesto total de la AECI, del que Asia y el Pacífico deberá acercarse en 2008 al 10%, lo que debería ascender a más de 90 M€. Del presupuesto total de la región, el 32,24% se destinará a PMAs (Timor Oriental, Bangladesh, Camboya, Afganistán), superando el 20% que marca el Plan Director. Por otra parte, Filipinas y Vietnam, países prioritarios, absorberán el 51,42% del total presupuestado para Asia y el Pacífico, lejos aún de la concentración del 70% que señala el Plan Director, a causa de lo elevado del compromiso en Afganistán (un 19,25%), con el cual sí se superaría dicha cifra orientativa.

Desde el punto de vista sectorial, del presupuesto destinado por la AECI a la región de Asia y el Pacífico, el 23,87% se ha canalizado hacia el sector de las necesidades sociales básicas (educación, salud, abastecimiento de agua y seguridad alimentaria); el 22,24% al sector de promoción del tejido económico y empresarial; el 12,87% a ayuda humanitaria y de emergencia, el 9,32% a gobernanza democrática y participación ciudadana. El resto se ha dirigido a apoyo presupuestario (7,56%), género y desarrollo (5,39%) y a otros sectores (15,89%).

Por lo que se refiere a los nuevos instrumentos de la cooperación española, durante el año 2006 se ha introducido el apoyo pre-

supuestario en la región, siendo Vietnam el primer país en beneficiarse de este instrumento, con un desembolso que representa el 26,97% del presupuesto destinado por la AECI a este país. En la actualidad está en proceso de estudio la posibilidad de hacer en Filipinas apoyo sectorial en educación.

En cuanto a las microfinanzas, sector que no había conseguido desplegarse en Asia durante el anterior Plan Director, entre el año 2005 y 2007 se han aprobado operaciones en Vietnam (15 M€), Indonesia (15 M€) y Camboya (1,3 M€), o están a punto de aprobarse en Bangladesh (10 M€), Pakistán (5 M€) y Filipinas (aún en estudio). Los desembolsos previstos van a alcanzar los 37 M€ en 2007, que se añaden a los 52 M€ no reembolsables de la AECI.

Por otra parte, se ha desarrollado de forma creciente el Programa de Seminarios Avanzados, del que se benefician los países asiáticos del Plan Director. El objetivo de este programa es contribuir por la vía de la capacitación superior y muy especializada al proceso de desarrollo de estos países, adecuándose al marco del Plan Director. El objetivo de cada seminario es responder a las prioridades nacionales de los países beneficiarios y a las prioridades sectoriales establecidas en el Plan Director, en aquellos en los que la cooperación española dispone de una cierta ventaja comparativa. Los sectores más importantes son el turismo, la pesca, las pymes, el fortalecimiento institucional y la prevención de desastres naturales.

LOS PRINCIPALES RETOS DE FUTURO

A modo de resumen de lo anteriormente expuesto y con vistas a identificar algunos retos inmediatos, cabe destacar la realidad del incremento presupuestario destinado por la AECI a la región de Asia y el Pacífico y especialmente en algunos países, como ha sido el caso de Vietnam donde se ha cuadruplicado el presupuesto en tres años, aparte de los enormes y muy positivos esfuerzos para la reconstrucción en la Provincia de Badghis (Afganistán) en el marco del PRT, cumpliendo así con el compromiso de España y de las zonas asoladas por el tsunami de 2004 en Indonesia y Sri Lanka.

En este contexto el reto es conseguir mantener la tendencia creciente hasta alcanzar y consolidar una posición para Asia y el Pacífico en torno al 10% del presupuesto de la AECI (en 2008 podrían ser cerca de 100 M€), lo que permitirá definir adecuadamente y profundizar en programas bilaterales con más recursos en Bangladesh, Camboya y Timor (hasta un 20% del total regional), manteniendo proporcionalmente el crecimiento actual tanto en Filipinas y Vietnam (que deben acercarse al 60% del total regional en 2008, para situarse más adelante cada vez más cerca del 70%), como en Indonesia y Sri Lanka (en torno al 10% del total regional) y manteniendo Afganistán en las cifras actuales, lo que supondrá un descenso porcentual del 19,25% actual hacia el 10% del total regional en 2008.

También merece una mención especial la introducción en la región de los nuevos instrumentos de la cooperación española, de los microcréditos, así como el esfuerzo realizado para dotarse de herramientas (DEP/PAE) para garantizar la coherencia y el compromiso de la cooperación española en la lucha contra la pobreza en la región. El reto lo constituye ahora la consolidación de estos programas de ayuda presupuestaria y de los microcréditos, ambos instrumentos que están demostrando ser eficaces en la lucha contra la pobreza en Asia y el Pacífico.

Otro de los desafíos a tener en cuenta es el de consolidar una mayor presencia de ONGD en esta región, donde han ido aumentando y consolidándose en Filipinas, Vietnam e Indonesia (Banda Aceh, Sumatra), pero donde hay margen de crecimiento en Camboya, Timor Oriental y Bangladesh.

Finalmente, hay que hacer referencia al desarrollo de las estructuras de la cooperación española, en el contexto del proceso de reforma de la AECI, tanto en la sede, como en el terreno. En la sede, deberá seguir reforzándose progresivamente el área dedicada a esta región (hasta ahora sólo se ha reforzado con algunas asistencias técnicas, pero se va a crear una Subdirección General de Cooperación con Asia y Europa Oriental), y que debería llegar a ser una Subdirección General (o equivalente) sólo para Asia y el Pacífico, no más tarde de 2012, cuando se alcance el 0,7% para la AOD (y la región superará los 300 M€), en el marco de una deseable Dirección Gene-

ral de Cooperación (o equivalente) con África Subsahariana y Asia (como ya existió en su día el ICD, Instituto de Cooperación para el Desarrollo, en la AECI original). En el terreno, habrá que finalizar el despliegue iniciado, una vez creadas las OTC previstas (añadiendo tal vez en su día la de Bangladesh), con la dotación adecuada de coordinadores, adjuntos, responsables de programa y expertos de proyectos, hoy día casi inexistentes por estar la mayoría de las OTC en fase de creación, pero ya previsto en el contexto de los trabajos preparatorios de la reforma de la AECI.

En todo caso, se trata de retos plenamente asumibles en el próximo Plan Director 2009-2012 que completarán el enorme esfuerzo desplegado durante el actual Plan Director y consolidarán esta dimensión asiática de la nueva cooperación española con esta región de Asia y el Pacífico.

QUINTA PARTE

AGENTES

34. AVANCES Y RETOS DE LAS ONGD

José María Medina *

1. INTRODUCCIÓN

En los años ochenta, cuando en España empezaba a tomar forma la cooperación internacional en el ámbito gubernamental, ya existía un grupo de ONG dedicadas a la cooperación al desarrollo (ONGD) con trayectorias que, en algunos casos, superaban los 20 años (varias de las ONGD españolas han cumplido ya los 40 e incluso los 50 años). Y precisamente en esos primeros años de la década comenzaban a reunirse algunas de ellas en los primeros pasos que cristalizarían en 1986 en la creación de la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE), con personalidad jurídica propia.

La Ley 23/98 de Cooperación Internacional define a las ONGD como «aquellas entidades de derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de cooperación internacional para el desarrollo» y establece el principio de fomento, por parte del Estado, de las actividades realizadas por los agentes sociales en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo; entre estos agentes, según el Plan Director 2005-2008, las ONGD tienen un liderazgo indiscutible, por cuatro razones:

1) por ser un canal de participación social;
2) por trabajar directamente con las poblaciones del Sur y sus organizaciones sociales;

* Presidente de la CONGDE.

3) por su capacidad de comunicación y difusión de la realidad del Sur y, por tanto, de sensibilización de la sociedad española, y
4) por su capacidad de propuesta en el diseño y ejecución de las políticas de cooperación.

En este sentido, el Plan Director señala que las ONGD y sus órganos de coordinación son entidades de interés público y como tales las administraciones públicas deben apoyar y colaborar en su estabilidad y sostenibilidad, sin menoscabo de su autonomía e independencia.

2. AVANCES

En 2007 nos encontramos con que están inscritas en el Registro de ONGD de la AECI más de 1.200 organizaciones; teniendo en cuenta que la inscripción en este registro solamente es obligatorio para aquellas organizaciones que quieren tener acceso a convocatorias de subvenciones de la propia AECI y que con bastante seguridad existen en los niveles autonómicos y locales un buen número de organizaciones que no optan a subvenciones estatales, y que por tanto no figuran en este registro, podemos estimar que el número de las ONG españolas que desarrollan actividades relacionadas con la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria sin duda supera las 1.500. A partir de los datos que tenemos procesados respecto a las ONGD que forman parte de la CONGDE, podemos estimar que el volumen de recursos para cooperación internacional, tanto públicos como privados, gestionados por ONGD deben rondar los mil millones de euros al año.

Por tanto, en conjunto, las ONGD son un actor muy relevante de la cooperación española, con un peso que es casi la cuarta parte de todas las administraciones públicas que hacen cooperación.

En lo que corresponde a participación en la gestión de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por parte de las ONGD, los datos también acreditan este peso; según los datos de los documentos de

Seguimiento PACI, en los últimos cinco años las ONGD hemos gestionado entre 300 y 480 millones de euros de AOD al año.

Estamos, en conclusión, hablando de un actor de la cooperación que, en conjunto, ha avanzado mucho en su relevancia dentro del sistema español de ayuda.

No hace muchos años podíamos encontrar muy generalizada en la opinión pública española —y quizás todavía tiene una cierta implantación— la idea o el cliché de que «esto de las ONGD es cosa de un grupo de chavales de buena voluntad». Sin embargo, además del dato ya mencionado de que el sector debe estar gestionando por encima de los mil millones de euros al año, con los datos que la CONGDE ha publicado en estos últimos tres años en sus informes del sector [1], podemos ver que, solamente con el grupo de ONGD analizado en dichos informes —que oscila entre 85 y 90—, encontramos casi dos millones de personas que apoyan económicamente a estas organizaciones; casi 4.000 profesionales remunerados y más de 20.000 voluntarios; descubrimos que los porcentajes de edad sitúan a la mayoría del personal entre los 25 y los 65 años; y que casi el 60% son titulados universitarios. Por tanto, ni es un grupo, ni son chavales, ni se limitan a la buena voluntad, aunque ésta sea importantísima.

Solamente en 2005, las ONGD de la CONGDE han desarrollado casi 300 campañas y proyectos de sensibilización e incidencia y más de 200 estudios o publicaciones especializadas.

Este sector ha realizado en estos años un proceso importante de maduración y de profesionalización. Hace diez años quizás el reto más importante de las organizaciones era dotarse de una estructura fuerte, dotar de institucionalidad y calidad a nuestro trabajo. Han sido los años del lema «la buena voluntad no es suficiente». Hoy las ONGD funcionamos razonablemente bien —aunque tengamos que seguir mejorando— e intentamos encontrar un equilibrio entre la buena voluntad, que sola no es suficiente pero que es imprescindible, y el exceso de tecnificación, especialmente si ésta no va acompañada de nuestros principios éticos, de los valores que nos dan sentido.

---

[1] Disponibles en la web: www.congde.org.

3. RETOS

Precisamente la *autoconciencia* de su identidad es un primer reto de las ONGD. Más allá de nomenclaturas y terminologías, ¿cuál es el ser profundo de estas organizaciones, para qué existen?; ¿para prestar servicios de consultoría?; ¿para ejercer de pequeña o mediana empresa?; ¿para paliar los desajustes del sistema? Las ONGD tenemos que buscar ese ser en nuestro origen y renovarlo y reforzarlo permanentemente. Cada caso será diferente, pero de una forma general podemos decir que somos en primer lugar una manifestación de los valores de solidaridad presentes en nuestra sociedad; ese es nuestro principal capital social. Tenemos la responsabilidad de incrementar ese capital y por ello, la labor de educación para el desarrollo y sensibilización debe ser un eje principal de nuestro hacer: somos fruto de la solidaridad y debemos contribuir a incrementar esos valores en el interior de nuestra sociedad.

Ese ámbito de los valores y de los principios éticos debe tener una presencia continua y transversal en todas nuestras actuaciones; nacemos de esos valores y debemos esforzarnos en ser coherentes con ellos, respetarlos, defenderlos y difundirlos. El trabajo de educación para el desarrollo y sensibilización aparece como un elemento medular de nuestra identidad y de nuestra labor; es vital que seamos capaces de conseguir que cada vez más personas en nuestra sociedad se cuestionen cómo está repartida la riqueza y el poder en el mundo, cómo operan las relaciones de dominación de unos países o sociedades sobre otras, que se pregunten qué impacto tiene nuestro sistema de vida sobre los países más pobres del mundo o qué responsabilidad tienen las naciones más ricas en el destino de las más pobres, y sobre todo, que a partir de esa reflexión, den el paso de revisar sus propios hábitos de vida y de consumo, de reforzar un compromiso personal de ejercer día a día su solidaridad con los países empobrecidos y encontrar expresiones concretas de su compromiso con la construcción de un mundo más justo y más solidario. Es muy importante que promovamos la participación, que es vital para estas organizaciones de la sociedad civil; nos dinamiza interiormente, nos permite ser fermento en la

sociedad, nos da fuerza y legitimidad para desarrollar nuestro trabajo.

Y además tenemos el gran desafío de hacer esto nadando contra corriente, sabiendo que las posibilidades de difusión masiva —y por tanto de sensibilización amplia de la población— están en manos de los medios de comunicación y que éstos, ya sea por defender unos determinados intereses arraigados en el sistema neoliberal, o por un interés básico de supervivencia basado en las cuotas de audiencia, apenas muestran interés por estos temas. Las declaraciones repetitivas de unos futbolistas antes de un importante partido de fútbol son muy importantes y merecen muchos minutos en los espacios informativos durante varios días; sin embargo, el hecho de que decenas de miles de personas salgan a la calle en 40 ciudades de España reclamando más hechos y menos palabras contra la pobreza se salda con un par de minutos y el olvido al día siguiente. Ni el argumento de 35.000 muertes diarias como consecuencia del hambre y la pobreza, ni la constatación del flagrante incumplimiento de los compromisos reiteradamente firmados por los líderes mundiales sirve para despertar el interés, la atención y la cobertura mediática. Las ONGD estamos condenadas a hacer proliferar nuestro mensaje y nuestros valores a partir de espacios intersticiales de nuestra sociedad, con el enorme riesgo de convertirnos en elementos de amortiguación de los propios desajustes del sistema, en lugar de ser revulsivos para cambios profundos.

Probablemente la dimensión más conocida de las ONGD es el apoyo a proyectos de desarrollo y de acción humanitaria en países del Sur. Quizás en una primera mirada un tanto superficial, todas estas acciones nos parezcan positivas; es bueno construir una escuela rural, o dotar a una población de abastecimiento de agua, o apoyar la atención sanitaria. Pero las ONGD tenemos el desafío de hacer unos planteamientos y análisis mucho más profundos en este ámbito de trabajo.

Un primer aspecto de este análisis es qué alcance y qué sentido tienen nuestros proyectos. Tenemos que tomar conciencia de la realidad global en la que actuamos, de la enormidad de los problemas que le afectan, de las raíces profundas de esos problemas, y tener claro que, en general, estos proyectos no van a ser la solución a esas

causas. Por ejemplo, un pequeño proyecto de desarrollo rural en un municipio no resolverá la problemática que enfrenta la agricultura del país en relación a su inserción en el mercado mundial, en el que debe competir con producciones altamente subvencionadas de los países más ricos. Pero cada uno de esos proyectos, si resultan exitosos, son una demostración práctica de que se pueden hacer avances, pueden constituir ejemplos replicables para las políticas públicas locales, pueden ser una respuesta válida para un grupo de población, y sobre todo, son una gran oportunidad para apoyar el fortalecimiento y la organización de la sociedad civil para que tengan capacidad de incidir en las políticas públicas, y para ello hay que tener permanentemente presente que los protagonistas del desarrollo son ellos, las propias comunidades a las que apoyamos, y de que cada día ese protagonismo debe ser mayor.

Es también muy importante atender al encaje de los proyectos que apoyamos en las políticas públicas locales, de manera que sirvan para reforzar elementos positivos y no para debilitar las instituciones públicas.

Tenemos que tener la humildad para reconocer que los proyectos que impulsamos son una respuesta mínima a problemas ingentes, pero al mismo tiempo esforzarnos en que estén muy bien orientados. Debemos ser capaces de tener una visión más amplia que la del proyecto, ser capaces de pensar nuestro trabajo como apoyo a procesos de desarrollo, que busquen resultados sostenibles a medio y largo plazo; algunos instrumentos plurianuales que van abriéndose camino —convenios, programas— responden a esta lógica de trabajar por resultados y conseguir que éstos se consoliden y sean durables.

Pero además, tenemos el reto —conjuntamente con otros actores, especialmente con la AECI— de ir explorando nuevas posibilidades de participación que pueden ir más allá de las subvenciones; los escenarios multilaterales, las operaciones de conversión de deuda, el desarrollo de nuevos instrumentos pueden abrir posibilidades nuevas en las que las ONGD españolas podrían tener una participación y realizar una labor interesante en colaboración con la Administración. Hay experiencias en marcha en otros países más veteranos en el mundo de la cooperación que deberíamos explorar para extraer aprendizajes e identificar nuevos caminos.

Esta forma que hemos comentado de entender los proyectos nos debe llevar a otro campo de actuación que debe ser importantísimo para las ONGD: la incidencia. Hemos dicho que debemos tener claro que nuestros proyectos son una respuesta muy limitada y concreta frente a problemas muy grandes y amplios. Hay otros actores del escenario internacional que tienen en sus manos los recursos y el poder para dar respuestas más profundas y estructurales a esos problemas: gobiernos, organismos internacionales, grandes empresas. Las ONGD debemos incidir positivamente en la actuación de todos estos actores, es parte de nuestra razón de ser.

Somos parte de la sociedad civil, del conjunto de instituciones cívicas y asociaciones que se desarrollan entre los individuos y el Estado, que se configuran en torno a prácticas de interacción y debate, relacionadas con la participación ciudadana, y que constituyen por tanto espacios de actuación claramente diferenciados respecto del Estado y del mercado. Esta diferencia de la sociedad civil (tercer sector, sector no lucrativo) no significa que su campo de trabajo implique desconocimiento de los conflictos de intereses que se producen en el escenario político y económico, sino que precisamente una de sus funciones será colaborar en la búsqueda de soluciones equitativas y sostenibles, haciéndolo desde un planteamiento fundamental de solidaridad y desde una posición de independencia.

Ganar capacidad de interlocución con las instituciones, tener reconocimiento de los diferentes actores políticos, sociales y económicos, requiere un trabajo serio, honesto y riguroso; requiere que nuestras denuncias, reflexiones y propuestas estén sólidamente asentadas en experiencias contrastadas y sistematizadas, en análisis, estudio e investigación; requiere profesionalidad a la hora de hacer frente a problemas complejos. Si queremos tener impacto en la transformación social, no podemos asentar nuestra labor en la demagogia ni en una crítica fácil e inconsistente. Actualmente las ONGD españolas tenemos diversos espacios para poder participar en el diseño de la política de cooperación, en los documentos de estrategia geográfica y sectorial, en los planes anuales, en los ejercicios de evaluación, etc. En la medida que tengamos una participación activa podremos aportar nuestra visión, nos sentiremos parte de esa estrategia, y tendremos más facilidad para insertarnos con

coherencia en el sistema español de ayuda, caracterizado, entre otras cosas, por una gran pluralidad de actores y por tanto por una necesidad creciente de mejorar la coordinación entre ellos, que es también otro de los retos de las ONGD.

Además de ser agentes sensibilizadores a partir de unos valores, además de apoyar buenos proyectos de desarrollo, además de desarrollar capacidad de incidencia desde posiciones de independencia y a través de un trabajo cada vez más profesional y riguroso, además de mejorar la coordinación entre nosotros y con los otros actores, tenemos el desafío de ser cada vez más transparentes y de mostrarnos cada vez más transparentes. Partimos de que en España existe una muy buena valoración ciudadana sobre el trabajo de las ONGD; así lo acreditan diversos estudios, como por ejemplo el «Barómetro 2006 sobre América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española», publicado recientemente por la Fundación Carolina. Pero quizás este reconocimiento social no va acompañado de un suficiente conocimiento de lo que somos las ONGD, lo que hacemos y cómo lo hacemos. Así lo hemos podido sentir durante los meses de marzo y abril de 2007 en que, a raíz de dos episodios de presuntas irregularidades en dos conocidas ONGD, se ha producido un considerable revuelo mediático y social. Quizás muchas ciudadanas y ciudadanos de nuestro país desconozcan cuáles son nuestros principios, nuestras principales labores, qué fines perseguimos, cómo actuamos, cuáles son nuestras fuentes de financiación, con qué países estamos cooperando. Quizás no sepan que muchas de estas organizaciones trabajamos con organizaciones locales, procurando que el protagonismo en el proceso de desarrollo sea suyo. Tal vez desconozcan que las ONGD tenemos que cumplir unas obligaciones de rendición de cuentas; que cada año debemos presentar a las instancias públicas correspondientes —registros de asociaciones o protectorados de fundaciones— memorias económicas y de actividades, y que esa información es de acceso público en estos registros; quizás no sepan que muchas de las ONGD se someten anualmente a auditorías externas y que los fondos públicos que gestionamos a través de subvenciones llevan aparejados unos procedimientos de justificación y control tremendamente exhaustivos y exigentes.

Las ONGD debemos desarrollar esa transparencia y aprender a comunicarla, aunque no siempre sea fácil encontrar un espacio y un medio para verla reflejada. La capacidad de transparencia y de rendición de cuentas tiene por tanto el doble desafío de desarrollarla y de ser capaces de comunicarla.

Un último aspecto que quisiera destacar para concluir esta reflexión sobre los retos de las ONGD vuelve a tener relación con la toma de conciencia de la envergadura de los problemas que enfrentamos; las ONGD, incluso las más grandes, somos actores diminutos en el gran escenario del mundo en el que actúan grandes colosos y en el que se solventan grandes intereses con beneficio para unos pocos y perjuicio para muchos otros. Las posibilidades de incidir en el balance final son casi nulas para las pequeñas ONGD y mínimas para las grandes. Pero ante este hecho que podría llevarnos al desánimo, la sociedad civil ha encontrado una herramienta de trabajo que se torna hoy imprescindible: las organizaciones diversas y plurales que la componen tienen que ser capaces de sumar esfuerzos en la búsqueda de objetivos comunes. Las redes y alianzas han aparecido de forma cada vez más intensa en los últimos años como estrategias imprescindibles de lucha contra la pobreza. Esto implica para las ONGD ser capaces de encontrar, conocer y reconocer a sus potenciales compañeros de camino; respetar las diferencias y, a partir de un ejercicio intenso de diálogo y de una actitud de generosidad para renunciar a la propia «marca», encontrar los grandes temas en los que puede haber confluencia y en los que es posible, conveniente, necesario trabajar juntos, sumar esfuerzos para tener un mayor impacto.

En conclusión, las ONGD tenemos unos retos que apuntan a la mejora continua, a la búsqueda de la excelencia, a pesar de las limitaciones de medios con las que solemos trabajar. Y la motivación principal para que las ONGD busquemos la excelencia debe venir de nuestros valores, de nuestras convicciones; del convencimiento profundo de que en el mundo no puede haber ciudadanos de primera, de segunda o de tercera; que los derechos propios de la ciudadanía deben garantizarse a todas las personas. Nuestra motivación debe nacer de la convicción de que nuestras organizaciones tienen el deber moral de dar lo mejor de sí mismas en el trabajo de

lucha contra la pobreza, que los beneficiarios últimos de nuestro trabajo tienen derecho a que nuestro trabajo sea de calidad. Los valores, los principios, los criterios éticos, tienen que estar presentes en toda nuestra labor, también en los aspectos de gestión, también en la búsqueda de la excelencia.

35. LA COOPERACIÓN AUTONÓMICA

Antonio Zurita *

En una reciente visita a España del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE con objeto de evaluar la marcha de la cooperación en este país, volvía a ser objeto de especial atención el desarrollo de la cooperación descentralizada, uno de los rasgos de identidad más peculiar del sistema español de cooperación internacional. Peculiar en contraste con otros países desarrollados, donde la cooperación descentralizada tiene un peso absoluto (volumen de recursos movilizado) y relativo (peso en el conjunto de la AOD) netamente inferior.

No existe un país en el mundo donde la administración descentralizada aporte, de los presupuestos que gestiona anualmente, una cantidad similar a los 600 millones de euros, como es el caso de la cooperación española en el año 2007, representando el 14% del total de la AOD.

Este hecho ha sido reconocido en el proceso de planificación de la Cooperación española y recogido de forma expresa tanto en la Ley de Cooperación como en el Plan Director 2005-2008 [1]. También ha sido valorado en ámbitos internacionales tanto del entorno del CAD como en los países receptores de este tipo de cooperación. En la actualidad genera admiración en no pocos foros y expectativas en programas y proyectos a los que no llega la ayuda de la administración central o las agencias multilaterales. Y, como no, en el mundo de la cooperación no gubernamental que ha encontrado un gran respaldo en la administración descentralizada.

---

* Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI).

[1] Sobre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, capítulo 7.3, pp. 107-108, pueden verse referencias en el Anexo 1 al final del artículo.

Sin embargo, esta realidad no ha sido siempre aplaudida, por el contrario, esta presencia significativa de actores descentralizados ha sido cuestionada en diversos foros institucionales, incluso en algún momento, por algunas voces dentro del propio sistema de la cooperación española. La «heterogeneidad» de actores en sí misma ha sido considerada como una debilidad del sistema de cooperación. Alguna razón no faltaba en esta crítica que sin embargo debe ir orientada a la desarticulación más que a la heterogeneidad.

El tiempo ha ido demostrando que es posible mejorar la coherencia, la complementariedad, la coordinación y, de esta manera, demostrar que existen más virtudes que limitaciones en la presencia de administraciones descentralizadas en la cooperación.

La cooperación descentralizada permite, al menos, dos nuevas ventajas: en primer lugar, la mayor participación ciudadana en la acción global de la cooperación, y en segundo lugar, mayores posibilidades de promover una cooperación que traslade la experiencia del desarrollo local-territorial, la articulación entre distintos niveles de la administración en un estado descentralizado y/o la relación entre responsabilidad pública de una administración cercana y participación privada.

En el momento actual este potencial ha sido percibido por la nueva política de cooperación española. La Ley de Cooperación, el Plan Director de la cooperación española, el desarrollo de las comisiones mixtas, la elaboración de los DEP, PAE, DES y PACI, son pruebas de este asentamiento de la cooperación descentralizada como una fortaleza del conjunto de la AOD española. Tiene una relevancia significativa la protagonizada por los gobiernos autónomos, ese nivel de la administración que no existía hasta la democracia y que ha cobrado especial significado en la configuración del Estado, gestionando más de un tercio del total de los recursos públicos.

Este artículo debe centrarse en la identidad de la cooperación autonómica, por tanto, después de esta reflexión que abarca la identidad común de la cooperación descentralizada pasaré a señalar algunos rasgos de identidad significativos de la cooperación promovida por las comunidades autónomas, en especial por los gobiernos autónomos.

EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA. LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS

El nuevo sistema de cooperación internacional española tiene más de veinte años, desde que comenzó a configurarse a mitad de los años ochenta. La primera cooperación técnica española, de nuevo tipo, se remonta al año 1984. Forma parte del desarrollo del nuevo sistema democrático que se consolida a comienzos de la década de los ochenta tras las primeras elecciones municipales y la aparición de los primeros gobiernos autónomos.

A finales de los años ochenta ya se podía hablar de dos actores importantes de la cooperación española: el dispositivo creado por el gobierno, ligado al Ministerio de Asuntos Exteriores —los antecedentes de la AECI y la SECI— y la cooperación no gubernamental que cobra fuerza con la «gran camada» surgida entres los años 1986 y 1990, momento en el que nacen un gran número de ONGD importantes en la actualidad.

Hasta aquí podríamos decir que la nueva cooperación española seguía el protocolo habitual y común con otros países desarrollados (tal vez con un déficit arrastrado hasta la actualidad, la escasa presencia en organismos multilaterales).

Sin embargo, ¿por qué surge con tanta fuerza, como actor de cooperación, la administración descentralizada? Dos contextos pueden dar a entender este fenómeno que hace «peculiar», como señalaba al comienzo, al sistema de cooperación española.

1. *El estado descentralizado*. La democracia española trae de la mano la aparición del llamado «estado de las autonomías», un decidido convencimiento de la necesidad de apoyar la consolidación de un nivel de la administración intermedio entre el local y el central, con competencias progresivas sobre materias gestionadas desde el nivel central, y, a la vez, un refuerzo del papel de la administración local, asumiendo también nuevas competencias. Este hecho ha supuesto una realidad significativa: más del 50% del presupuesto público es gestionado de forma descentralizada, proceso que aún no

ha tocado techo, ni a nivel autonómico ni a nivel local. Los gobiernos autónomos, y también los locales, han entrado con decisión en competencias no tradicionales (desarrollo económico, promoción del empleo, vivienda, gestión de puertos, cuencas hidrográficas...). Este desarrollo competencial (que ha ido más rápido que el de la transferencia de recursos) también ha facilitado un cierto componente de «acción global», acción internacional, tanto desde el punto de vista de la solidaridad y la cooperación internacional, como desde el ámbito de las relaciones internacionales, la diplomacia complementaria.

2. *La presión ciudadana. La globalización y la conciencia global.* La globalización de la economía ha traído consigo el despliegue de nuevos movimientos sociales, con calado en generaciones jóvenes, y menos jóvenes, que revisan la doble moral de las sociedades desarrolladas. El acercamiento a través de los medios de comunicación, a través de viajes y a través del testimonio de las ya muy activas ONGD, hace que la sociedad española tenga una visión más clara de la desigualdad en el mundo, del impacto de la deuda externa, del origen de los conflictos bélicos. Conocer estos hechos moviliza a una sociedad civil que quiere devolver valores humanos a las grandes decisiones del sistema, y que presiona a sus instituciones más cercanas, las instituciones locales y autonómicas, para que se comprometan mediante la solidaridad y la cooperación internacional. Las ONGD tienen expresión local. Las asociaciones ciudadanas, aún no siendo genuinos movimientos de cooperación y solidaridad, incorporan dentro de sus objetivos la defensa de la paz, la erradicación de la pobreza y la solidaridad internacional. Si bien habían existido algunas corrientes que promovían la caridad desde tiempo atrás (años sesenta), encontramos el origen de la presión de estos movimientos sociales en la década de los ochenta, teniendo como referente importante a América Latina, en especial Centroamérica. Hechos como la 1ª guerra del golfo y en especial el genocidio de Ruanda y la guerra de Bosnia dieron lugar a la gran movilización a favor del 0,7% en el año 1994 y 1995.

En estos dos contextos «peculiares» podemos encontrar razones que dan a entender el proceso. No hubo una campaña 0,7% en Europa como la movilización social y mediática que sucedió a mitad de los años 90 en España, no hubo un proceso de desarrollo legislativo en Europa que reconociera la competencia descentralizada en cooperación internacional[2].

La evolución cuantitativa ha sido vertiginosa. En el caso de las comunidades autónomas, en solo cuatro años (2003-2007) el volumen de recursos se ha triplicado pasando de 200 a cerca de 600 millones de euros, correspondiendo 468 millones a los gobiernos autónomos.

Si en el volumen total de recursos de la AOD este peso llega a suponer el 14%, al hablar de programas y proyectos de educación para el desarrollo y sensibilización de la opinión pública el volumen absoluto de la descentralizada es superior al total dedicado por la administración central. Este podría ser un rasgo significativo, el gran valor que la administración descentralizada otorga al «fomento de valores», vía entidades ciudadanas (ONGD) o vía directa.

Otra característica interesante a destacar es el peso significativo que la relación con las ONG tiene en la canalización de fondos de gobiernos autónomos y gobiernos locales, superior al porcentaje del total de la administración central. Tal vez no las grandes ONGD españolas, pero el extenso abanico de ONGD de tamaño medio reciben más apoyo para su trabajo desde las administraciones descentralizadas. Otra característica seña de identidad es el fuerte vínculo de la cooperación descentralizada con la participación ciudadana.

La cooperación directa ha ido ganando espacio, entendiendo como tal a la participación activa de la administración en acciones

[2] Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, capítulo 7.3, pp. 107-108):

«La Constitución Española y los respectivos Estatutos de Autonomía han asignado a las CC AA una serie de competencias que afectan a sectores relacionados con el aumento de las capacidades humanas, sociales e institucionales de los países destinatarios de la AOD española; la educación, la salud, la protección de colectivos vulnerables, la vivienda digna, el agua, el medio ambiente, la igualdad de género, etc. son todas materias que entran en el ámbito competencial de las CC AA».

de cooperación para el desarrollo, vía empresas públicas, consejerías, u otras instancias concertadas de la propia administración.

En síntesis, cabría afirmar que la cooperación descentralizada es un hecho consolidado, con valores propios diferenciadores, con potencialidades por desarrollar y una seña «peculiar» de la identidad de la cooperación española.

CUADRO 1. *Distribución de la AOD por Comunidades Autónomas* (previsión 2007)

Comunidades Autónomas	*2007*
Andalucía	80.306.963
Aragón	8.066.442
Asturias	13.886.742
Baleares	17.323.934
Cantabria	5.468.234
Canarias	17.822.007
Cataluña	73.102.453
Castilla-La Mancha	36.218.580
Castilla y León	11.104.823
Extremadura	10.070.000
Galicia	9.934.684
La Rioja	3.710.000
Madrid	37.312.000
Murcia	3.599.375
Navarra	19.584.468
País Vasco	39.000.000
Valencia	81.097.280
C. A. Melilla	159.000
Total CC AA (euros)	**467.766.984**

FUENTE: Comunidades Autónomas.

LOS RETOS

Y dicho esto, siempre buscando un diagnóstico no autocomplaciente que permita avanzar, mejorar, andar el camino, cabe señalar algunos retos importantes que las cooperaciones autonómicas (y loca-

CUADRO 2. *Distribución de la AOD neta española por entidades donantes* (previsión 2007)

Agentes	*AOD multilateral*				*AOD bilateral neta/otras modalidades de ayuda*					*Total AOD*
	Aportaciones a la UE	*Contribuciones a OIF*	*Fondos Fiduciarios a OINF*	*Contribuciones a OINF* [1]	*Créditos (FAO y FCM)*	*Donaciones (operaciones de deuda)* [2]	*Donaciones (programas/ proyectos)*	*Acción humanitaria*	*Educación para el desarrollo y sensibilización social*	
M.º de Administraciones Públicas	0	0	0	0	0	0	758.642	0	0	758.642
M.º de Agricultura, Pesca y Alimentación	0	0	0	830.855	0	0	7.348.919	0	0	8.179.774
M.º de Asuntos Exteriores y de Cooperación	0	194.893.960	330.000.000	149.234.086	89.796.844	0	691.455.028	68.947.230	20.036.022	1.544.373.170
Del cual: AECI	0	0	0	0	0	0	656.366.515	68.947.230	20.046.022	745.340.767
M.º de Cultura	0	0	0	600.000	0	0	719.926	0	0	1.319.726
M.º de Defensa	0	0	0	0	0	0	33.324.023	5.070.887	0	38.394.910
M.º de Economía y Hacienda	689.301.760	332.162.195	0	2.270	0	350.000.000	1.141.820	0	0	1.372.608.045
M.º de Educación y Ciencia	0	0	0	266.794	0	0	10.236.185	0	0	10.502.979
M.º de Fomento	0	0	0	166.486	0	0	1.140.012	0	0	1.306.480
M.º de Industria, Turismo y Comercio	0	0	0	361.775	100.000.000	0	11.356.813	0	0	111.718.588
M.º de Interior	0	0	0	0	0	0	2.149.079	0	0	2.149.079
M.º de Medio Ambiente	0	0	0	0	0	0	8.998.284	0	0	8.998.284
M.º de Presidencia	0	0	0	0	0	0	0	20.000.000	0	20.000.000
M.º de Sanidad y Consumo	0	0	0	3.065.180	0	0	1.665.311	15.000	30.000	4.775.491
M.º de Trabajo y Asuntos Sociales	0	0	0	876.483	0	0	9.077.878	28.873.985	0	36.928.308
M.º de Vivienda	0	0	0	0	0	0	137.410	0	0	137.410
Otros organismos públicos	0	0	0	0	0	0	12.943.425	0	0	12.943.425
Modalidad/Instrumento no especificado [3]	0	0	0	0	0	0	0	0	0	528.000.000
Total Admón. General del Estado	689.301.760	527.056.155	330.000.000	155.403.890	189.796.844	350.000.000	792.452.554	120.907.083	20.076.022	3.702.994.307
Total Comunidades Autónomas	0	0	0	0	0	0	401.327.156	31.036.352	35.403.475	467.766.994
Total Entidades Locales	0	0	0	0	0	0	99.143.554	10.127.610	35.403.475	119.862.523
Total AOD neta española (euros)	**689.301.760**	**527.054.155**	**330.000.000**	**155.403.890**	**189.796.844**	**350.000.000**	**1.292.923.264**	**162.071.044**	**65.070.857**	**4.289.623.814**

[1] Incluye contribuciones voluntarias y obligatorias a Organismos Internacionales No Financieros; [2] Esta previsión está sujeta a los acuerdos alcanzados en foros internacionales; [3] Refleja el compromiso del gobierno de desembolsar 528 millones durante 2007 en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo.

les) afrontan. No muchos, para no «dispersar» la atención, alguno de largo recorrido y otros alcanzables en el corto plazo, pero temas que están en la agenda de la cooperación española y que pueden ayudar a desarrollar ese gran potencial que representa la cooperación descentralizada.

1. *Frente a la dispersión, complementariedad*. La tremenda dispersión en la canalización de fondos —cerca de 1.000 entidades reciben fondos públicos de administraciones autónomas y, especialmente, locales— es preocupante. Como señalaba al comienzo de éste artículo, este hecho en sí mismo no tiene por qué reflejar dispersión, puede ser cohesionado, articulado y convertido en riqueza de participación. Algo se va consiguiendo, a partir de la toma de conciencia de este hecho, pero hay que reconocer que aún queda un camino por recorrer en este sentido y que la descoordinación es demasiado grande en el mundo que rodea a la cooperación descentralizada. ¿Cómo hacer? Es necesario un debate en foros autonómicos de cooperación en el que todos los actores reflexionen sobre este hecho y se propongan medidas que eviten la ineficacia de una acción tan fragmentada. Los gobiernos autónomos no deben conformarse con mostrar una larga lista de proyectos apoyados a través de una amplia lista de entidades; las distintas entidades que canalizan recursos no deben autocomplacerse con el hecho de ser protagonistas con visibilidad. El objetivo es la erradicación de la pobreza, la generación de equidad, derechos humanos, las metas del milenio. La acción dispersa y fragmentada sencillamente no es útil. Iniciativas como los consorcios y programas conjuntos apoyados por la Comisión Europea, la concentración en territorios, complementariedad de actores con enfoque territorial, la participación en el desarrollo del Plan Director (comisiones mixtas, DEP, DES, PAE), los marcos multilaterales que valorizan a la cooperación descentralizada (como es el caso de la iniciativa ART), y otras propuestas muestran que la complementariedad de múltiples actores es posible manteniendo la riqueza de la heterogeneidad.

2. *Observatorio de la cooperación descentralizada. Información, inventario, seguimiento, evaluación*. Un gran déficit, reconocido por todos los actores de la cooperación, se sitúa en la falta de información, de datos, acerca de qué se hace, quién lo hace, dónde lo hace, con qué lo hace. Sin capacidad para medir, no hay capacidad para transformar. En la complejidad que representa la cooperación descentralizada es urgente, urgentísimo, la creación de una red articulada de observatorios de cooperación que permita inventariar, diagnosticar, monitorear, evaluar. Este dispositivo no debe estar centrado en una sola institución, más bien debe estar constituido por una red de actores que complementen su función. Sin embargo, los gobiernos autónomos deben prestar especial atención a este hecho, como instancias llamadas a ser nudo de la articulación en su propio territorio. Los fondos municipales de cooperación y las federaciones de municipios están en mejores condiciones de inventariar la cooperación municipal, las universidades de igual manera lo pueden hacer mejor en su ámbito, y las federaciones de ONGD trabajar desde la visión de receptores de fondos públicos y privados. Una red de actores que trabaja conjuntamente en la creación del Observatorio ayudaría mucho a entender mejor la identidad y la evolución. La compilación de datos a nivel estatal solo puede ser viable con la participación activa de todos los actores en esta tarea.
3. *Planificación a nivel autonómico*. Algunos gobiernos autónomos han desarrollado un proceso con éxito que les ha llevado a elaborar y aprobar leyes de cooperación, consejos de cooperación, planes directores, prioridades geográficas, sectoriales y definir el papel de los diversos actores de la cooperación. La hoja de ruta en este sentido está trazada, sin embargo, en mi opinión, parece que el crecimiento de volumen de fondos disponibles en algunos gobiernos autónomos no ha ido acompañado de un esfuerzo en su ordenamiento. Es un reto importante sin duda, que debe ir, además, articulado con el proceso de planificación iniciado en el Plan Director de la cooperación española, donde se

reconoce a la vez que se propone la coordinación y complementariedad para ser más eficaces y eficientes. En este sentido y como responsabilidad de la administración central, se ha hecho un esfuerzo que hay que valorar, para poner en marcha los mecanismos de participación relacionados con la Comisión Interterritorial (órgano de participación y consulta en el que participan representantes de ministerios, gobiernos autónomos y gobiernos locales. Esta Comisión ha generado «grupos de trabajo» diversos, cumpliendo con lo previsto en el Plan Director [3]. Es saludable garantizar el dinamismo y el papel activo de estos grupos de trabajo que colabora a que la programación sea participativa, y por tanto asumida. También se han iniciado experiencias de participación de gobiernos autónomos y gobiernos locales en «comisiones mixtas de cooperación», instancias donde se programa la cooperación española con otros gobiernos. Estos hechos aún no están regulados y conviene que lo estén. De igual manera esta programación participativa es más asumida como propia.

4. *Cooperación activa, cooperación técnica.* La administración autonómica se ha enfrentado en los últimos 25 años a la gestión de un amplio abanico de competencias que tienen que ver con el desarrollo social, la generación de empleo y riqueza, la cultura, el medioambiente. También ha aprendido a organizarse, ha desarrollado la institucionalidad construyendo originales mecanismos de concertación público-privada. Este saber hacer es tremendamente útil en la cooperación para el desarrollo. El papel de la administración autonómica (y local) no debe ser exclusivamente actuar como donante de recursos. Puede y debe aportar su expe-

[3] Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, capítulo 7.3, pp. 107-108):

«De igual manera, se crearán grupos de trabajo para la discusión y coordinación de distintos aspectos de la política de cooperación, tales como: planificación, evaluación, educación para el desarrollo y sensibilización, articulación de mecanismos de financiación a entidades privadas, ayuda humanitaria y de emergencia, y mecanismos de intercambio de información».

riencia en contextos de países donde la descentralización es un gran reto en construcción, donde el desarrollo territorial se ha afianzado como herramienta de lucha contra la pobreza. La cooperación técnica, a través de diversas vías, debe ser incorporada en los planes directores de la cooperación autonómica. Así lo esperan en diversas regiones del mundo donde se ensayan mecanismos de promoción del turismo, o se enfrentan a reconversiones económicas, o, incluso, están en procesos de descentralización territorial.

5. *El multilateralismo activo*. Algunos gobiernos autónomos (y locales a través de los fondos autonómicos de cooperación) ya han iniciado su andadura en marcos multilaterales con agencias de Naciones Unidas. El multilateralismo es un déficit de la cooperación española que en los últimos dos años ha puesto el acelerador para participar en la construcción del objetivo 8 de los ODM [4] con un importante volumen de fondos de AECI y SECI. Aún queda mucho camino, y en este sendero la cooperación autonómica (y local) han comenzado a experimentar. Agencias como PNUD, UNIFEM, UNICEF, ACNUR y otras del Sistema de Naciones Unidas quieren trabajar con la cooperación descentralizada. Eso sí, una llamada de atención. La descentralizada quiere participar activamente, no puede percibir a las agencias multilaterales como entidades exclusivamente buscadores de fondos. Quiere encontrar un marco de coordinación con otros en el que poder aportar su saber hacer. En este sentido conviene que la administración central acompañe esta navegación y que la descentralizada entienda la necesidad de ir juntos, con la identidad propia, pero juntos.

La cooperación descentralizada de los gobiernos autónomos (y locales) es un hecho, insisto, que va a crecer. Pero hay que estar

[4] Objetivos de Desarrollo del Milenio. *Declaración del Milenio*. Asamblea General de Naciones Unidas, septiembre de 2000. Objetivo 8: «Construir la Alianza Mundial para el Desarrollo».

atentos a las posibles crisis de crecimiento. La Ley española de Cooperación y el Plan Director ponen pilares desde la administración central. Pero son insuficientes si no se construyen otros pilares en el seno de las propias comunidades autónomas. Algunas ya lo han hecho y marcan el camino.

ANEXO 1
PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2005-2008, capítulo 7.3, pp. 107-108

El carácter descentralizado del modelo administrativo español tiene también su reflejo en la cooperación internacional para el desarrollo. Por ello, además de la AGE se encuentran las Administraciones Autonómicas y Locales. Los recursos destinados por estas dos administraciones en los últimos años merecen una especial consideración de cara a la planificación del futuro de la Cooperación Española. Como reflejo de esta realidad, el Plan Director integra en todo su texto el principio de coordinación y colaboración con la Cooperación Autonómica y Municipal.

La importancia de las Comunidades Autónomas radica por un lado, en que constituyen un importante financiador de la cooperación, apoyando programas y proyectos de otros agentes, principalmente de las Organizaciones No Gubernamentales.

(…)

Por otro lado, las Comunidades Autónomas son agentes directos de la cooperación internacional para el desarrollo que han venido poniendo en marcha en diversos países diferentes actividades, proyectos y programas en sectores sobre los que tienen una experiencia propia.

(…)

La referida titularidad competencial ha generado el diseño y ejecución de estrategias y políticas sectoriales y horizontales, la aprobación de leyes autonómicas, la puesta en marcha de modelos de desarrollo, y la formación y especialización de recursos humanos. En definitiva, las CCAA han acumulado una experiencia y un acervo que pueden servir de referencia a países, regiones o municipalidades que se hallen en procesos de mejora y consolidación de sus propias capacidades institucionales y sociales.

(…)

Las Administraciones Locales poseen áreas de competencia en las que pueden representar un valor añadido, por ejemplo, en aspectos relacionados con la gestión de políticas públicas, como la vivienda, la recogida de basuras, la educación, el urbanismo, el medio ambiente, la formación de ges-

tores públicos, la capacitación de cuadros técnicos que lleven a cabo la implementación de estas y otras políticas públicas, etc. Obviamente, en función de su tamaño y su aportación en recursos, podrán participar de la cooperación en una u otra modalidad.

La selección de estas áreas sigue las pautas de comportamiento de la acción municipal y se centra en las ventajas que puede ofrecer respecto a otros tipos de cooperación. Los distintos estudios indican que los sectores de actuación se concentran en áreas de alto «componente social», como son las infraestructuras sociales básicas y la educación. Estas actuaciones, realizadas en su mayoría por ONGD, se podrían complementar con otra serie de acciones en las que el valor añadido de los entes locales es idóneo: el fortalecimiento institucional y el de la sociedad civil.

Además, la mayor cercanía de los Entes Locales a la ciudadanía los convierte en actores privilegiados para la promoción de la educación para el desarrollo y la sensibilización de la ciudadanía sobre la problemática del desarrollo.

No obstante el cúmulo de ventajas que conlleva la pluralidad de actores en el sistema español, debe tenerse en cuenta que también supone un riesgo de atomización de actuaciones y, por consiguiente, de una reducción de la eficacia y calidad.

Por ello, **es muy importante la configuración de la política de cooperación para el desarrollo como una política de Estado** en la que, con el máximo respeto a la autonomía, pluralidad y particularidades de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, se establezcan unas líneas generales comunes, de forma consensuada y coordinada entre todas las Administraciones Públicas.

Para ello será necesario el refuerzo de los mecanismos de coordinación existentes y el establecimiento de otros nuevos:

• En el seno de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, órgano de coordinación establecido por la LCID, se establecerán dos subcomisiones, autonómica y local, para el tratamiento de las relaciones entre la AGE con las CC AA, por un lado, y con las EE LL, por otro.

(…)

• Participación de CC AA y EE LL en las Comisiones Mixtas de cooperación.

• Establecimiento de fórmulas de convenios de cooperación entre la AGE, CC AA y EE LL para la puesta en marcha y ejecución de intervenciones de vigencia plurianual en aquellos sectores en los que cuenten con una mayor experiencia en el ámbito interno.

• Cofinanciación de programas y proyectos con CC AA y EE LL.

- Estimulación por parte de la Administración General del Estado de la coordinación en redes estables de cooperación municipal.
- Diseño y puesta en práctica de mecanismos dinámicos de intercambio de información, tales como bases de datos.

En cuanto a los instrumentos de la ayuda, y con independencia de los convenios a los que se acaba de hacer mención, se deberá velar por que las actuaciones respeten las líneas generales consensuadas que se han mencionado, tanto si se opta por un modelo en el que prime la subvención para proyectos o programas de ONGD, como si se prefiere un modelo de cooperación directa.

Por otro lado, de cara a una mejor planificación y una mayor eficacia de las actuaciones, se deberá ir avanzando hacia mecanismos de programación a medio-largo plazo, en detrimento de acciones más puntuales.

36. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Luz Romero *

1. ORÍGENES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA

España, miembro de la OCDE desde la creación de esta organización en 1961, ingresó en el CAD en 1991. La inclusión en este foro certificaba la etapa final del recorrido que condujo al país —en consonancia con la consolidación de la democracia y el crecimiento económico— de la condición de 'receptor' a la de 'donante'. Para ubicar tal transición, conviene recordar que «España solamente solicitó ser borrada de la lista del CAD de países en desarrollo en 1983, y aún siguió recibiendo Preferencias Arancelarias Generalizadas en los esquemas de varios países desarrollados hasta su ingreso en la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986»[1]. Si bien es cierto que desde 1976 funcionaba el Fondo Español de Ayuda al Desarrollo y que en la década de los ochenta los fondos públicos (incluidos los de las entidades locales) destinados a la ayuda internacional habían aumentado en cuantía y calidad de gestión, no lo es menos que la entrada en la UE —en 1986— y la incorporación al CAD —en 1991— significaron la definitiva configuración de España como país proveedor de fondos para ayuda al desarrollo en el marco de las relaciones internacionales.

La participación de España en el CAD supone su contribución a este foro de ideas respecto al volumen y calidad de la ayuda, y, por

* Federación Española de Municipios y Provincias.

[1] Francesc Granell (1997): «España y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. (0), pp. 85-95.

ende, la asunción de los criterios que esta organización define para computar el esfuerzo solidario de sus Estados miembros.

Durante la década de los ochenta, la cooperación internacional española mostró su interés por el fortalecimiento municipal en Nicaragua durante la época sandinista. Al mismo tiempo algunos electos locales españoles participaron en encuentros internacionales relacionados más con los hermanamientos que con la ayuda al desarrollo como tal. Esto dio lugar a las primeras iniciativas de cooperación de los gobiernos locales a través de la modalidad de «hermanamientos de cooperación».

Muy pocas entidades locales tenían iniciativas solidarias y éstas se traducían en algún hermanamiento entre ciudades y la implicación política de algunos electos locales que promovían en sus municipios la colaboración con movimientos sociales para llevar a cabo proyectos y sobre todo actividades humanitarias o de emergencia; sin embargo, si bien estos fueron los primeros pasos, no puede decirse que se crearan los fundamentos básicos de la cooperación descentralizada al desarrollo desde lo local.

Entre las iniciativas de colaboración institucional, cabe citar el impulso, desde el Ayuntamiento de Madrid, en 1982, para la creación de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI); o el nacimiento en Granada, bajo el auspicio de las diputaciones andaluzas, del Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial en 1986.

La creación del Fons Català en 1986 y de Euskal Fondoa en 1988 refleja la incipiente vitalidad de la cooperación local, que a través de estas entidades coordina sus esfuerzos para ganar en eficacia y buscar estrategias propias que pongan en valor las oportunidades de la ayuda local. A partir de 1994, y en buena medida como consecuencia de la movilización ciudadana que reclamaba el 0,7% de los presupuestos de las administraciones públicas para cooperación al desarrollo, la participación de los entes locales en la ayuda internacional se generaliza. El crecimiento del tejido asociativo —en torno a las ONG— y el fortalecimiento de las instituciones locales como consecuencia de la descentralización coinciden en el tiempo con el crecimiento económico del país y la reivindicación de la solidaridad como valor comunitario. En el punto de encuentro

de estos factores madura la idea de la cooperación descentralizada y se consolida su procedimiento de gestión a través, fundamentalmente, de subvenciones a ONGD.

El vacío legal al que se deben ajustar las iniciativas locales obligó a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) a atender a la demanda de sus socios (los Municipios, las Diputaciones Provinciales, los Consejos y Cabildos Insulares) y publicar en 1992 «Poder Local y Solidaridad Internacional», en el que se observa una primera aproximación a la base jurídica de la cooperación descentralizada de los entes locales.

En este informe basado en el análisis sobre presupuestos locales en el marco del Convenio suscrito por la AECI y la FEMP en 1991, se destacan las características específicas de esta cooperación:

Aspectos positivos

a. Cercanía a la población afectada
b. Fortalecimiento de las estructuras descentralizadas
c. Independencia de intereses económicos-políticos
d. Participación ciudadana
e. AOD *versus* cooperación internacional

Problemas detectados

a. La falta de coordinación
b. La falta de recursos humanos
c. La focalización de la cooperación local en algunas zonas de países iberoamericanos
d. La dispersión de las ayudas

2. PRINCIPALES ORGANISMOS EUROPEOS RELACIONADOS CON LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA AL DESARROLLO

El Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) alienta en 1984 a las administraciones locales y regionales europeas a contribuir a la ayuda al desarrollo. En este contexto, en 1985 se crea en Colonia la red europea Ciudades y Desarrollo, que agrupa a municipios, federaciones de municipios y ONG. Su manifiesto *De la caridad a la justicia* logra una notable repercusión y fomenta la realización de experiencias pioneras [2].

En 1988, la Conferencia del Consejo de Europa sobre Interdependencia y Solidaridad, celebrada en Madrid, aconseja impulsar la solidaridad de los entes locales. En consecuencia, un año más tarde, se crea el Centro Europeo para la Interdependencia y la Solidaridad Mundial, con sede en Lisboa, como centro para la promoción de la cooperación descentralizada entre parlamentarios, gobiernos, ONG y poderes locales y regionales. También en 1989, la Comisión de las Comunidades Europeas abre una línea presupuestaria dedicada al desarrollo y comienza a reconocer el papel específico que corresponde a la cooperación descentralizada.

En 1990, la Conferencia Internacional Norte-Sur celebrada en Bulawayo (Zimbabue) expone entre sus conclusiones que los poderes locales del Norte y del Sur han de asumir la responsabilidad de influir en los gobiernos y parlamentos para propiciar un cambio de rumbo en las políticas globales. Dos años más tarde, en 1992, de nuevo Ciudades y Desarrollo en la Conferencia de Berlín reitera la oportunidad de que los gobiernos locales asuman la responsabilidad de establecer nuevas formas de cooperación con el Sur, desde la constatación de que las políticas a corto plazo de las autoridades públicas, a todos los niveles, habían fracasado a la hora de afrontar adecuadamente los problemas Norte-Sur.

---

[2] Para plantear esta breve aproximación histórica se han contemplado como fuentes principales las siguientes publicaciones editadas por la FEMP: *Poder Local y Solidaridad Internacional,* Madrid, 1993; y *La cooperación descentralizada de los Entes Locales*, *Informe 1998-1999,* Madrid, 1999.

3. LOS ACTORES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES ESPAÑOLAS

Dentro de la heterogénea red de actores que componen la cooperación de los entes locales, existen diversos espacios de coordinación que tratan de contribuir a la mejora cuantitativa y cualitativa de la AOD local. A continuación se propone una aproximación a los más significativos; si bien en la exposición de los dos primeros se ha ampliado el campo de análisis: en el texto relativo a la FEMP se abordan las instancias de coordinación de ámbito europeo en las que participa esta Federación; en el referido al papel de las Federaciones Territoriales, se contemplan también las formas de colaboración propuestas por los gobiernos autónomos.

Federación Española de Municipios y Provincias

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) —creada en 1981—, como entidad representativa de los entes locales españoles, cuenta con una Comisión de Cooperación al Desarrollo, formada por 25 representantes electos, que trabaja en dos líneas principales de intervención:

— En el ámbito interno:

- Promueve la participación en iniciativas de cooperación de un mayor número de entidades locales.
- Facilita asesoramiento técnico a las entidades locales que inician sus actividades en este ámbito.
- Realiza y difunde análisis, estudios e investigaciones sobre la cooperación al desarrollo de los entes locales.
- Y participa en la elaboración de documentos prácticos que formulen mecanismos de gestión de las ayudas.

— En el ámbito internacional:

- Participa en programas de descentralización y fortalecimiento institucional en Latinoamérica.
- Coordina labores de asesoramiento técnico en municipalidades del Sur.
- Y colabora con asociaciones municipales homólogas tanto de los países cooperantes como de los países receptores de la ayuda.

La práctica totalidad de las Federaciones de Municipios y Provincias de ámbito autonómico cuenta con una línea de trabajo dedicada a fomentar la cooperación local. En el caso de las Federaciones de los territorios con Fondos de Cooperación, esta tarea suele realizarse en coordinación entre ambas entidades.

Por último, cabe señalar que en Asturias, Aragón, Castilla-La Mancha y La Rioja existen fondos de cooperación —con distintos grados de desarrollo— nacidos bajo el auspicio de los gobiernos autónomos, y que incorporan, o prevén incorporar, aportaciones de los entes locales. Los Fondos de Cooperación son diferentes estructuras que se tratarán en un apartado posterior.

Así, la Ley de Cooperación al Desarrollo del Principado de Asturias *(Ley 4/2006, de 5 de mayo)* fija la creación del Fondo Asturiano de Cooperación «como instrumento económico para impulsar actuaciones integrales en materia de cooperación al desarrollo» (Art. 27). Según el *Plan Director de la Cooperación Asturiana 2004-2007,* los Ayuntamientos formarán parte de manera voluntaria de este fondo. Mientras, en Aragón, la *Ley 10/2000, de 27 de diciembre* prevé la constitución de un Fondo Aragonés de Cooperación al Desarrollo, que se formará con las aportaciones de las administraciones públicas aragonesas. La gestación del mismo se halla en proceso de debate, y cuenta con el aliento de la Federación Aragonesa de Solidaridad —foro de las ONGD de la Comunidad— que en 2006 realizó un seminario al respecto.

En el caso de Castilla-La Mancha, viene funcionando desde 2005 el Fondo Castellano-Manchego, previsto en la *Ley 03/2003, de 13 de febrero*. Bajo la forma jurídica de una fundación, trata de

incorporar a un amplio número de entidades públicas y privadas, y presta especial atención a la implicación de las corporaciones locales. Por último, en La Rioja, la colaboración entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma y los municipios se remonta al año 1997, en que se celebró la primera convocatoria conjunta. De forma gradual se fueron incorporando a esta iniciativa nuevos ayuntamientos y en 2005 se estableció un mecanismo de colaboración basado en la figura jurídica denominada 'encomienda de gestión': los ayuntamientos, a través de convenios, encomiendan a la Comunidad Autónoma de La Rioja «la gestión y abono de las subvenciones a proyectos de ejecución anual de cooperación para el desarrollo presentados a la Orden correspondiente de la Consejería de Presidencia y Acción Exterior». Un total de 31 municipios riojanos participaron en 2005 en este procedimiento.

Fondos de Cooperación y Solidaridad

Las propuestas de coordinación y colaboración de la cooperación local tienen su cristalización más evidente y de mayor trayectoria en los Fondos de Cooperación, constituidos en Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Galicia, Andalucía y Extremadura. Un Fondo de Cooperación es una organización sin ánimo de lucro que reúne y coordina a ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas con la finalidad principal de crear un fondo económico para contribuir al desarrollo de los países empobrecidos y para realizar campañas de sensibilización sobre las causas que provocan el actual desequilibrio entre los pueblos del Norte y del Sur». Normalmente adoptan la forma jurídica de una asociación, aunque también pueden constituirse en consorcios.

4. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LOS ENTES LOCALES

Modalidades de la AOD local relativas a la gestión

Con frecuencia, la mención «proyectos de cooperación al desarrollo» pretende aglutinar al conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) local. Siendo más precisos, cabe distinguir tres modalidades a través de las cuales los entes locales gestionan su presupuesto de cooperación:

- *Proyectos y programas de cooperación al desarrollo.* Son programas de intervención que deben seguir un procedimiento riguroso en la identificación del problema, definición de objetivos, planificación de inversiones, seguimiento de la acción y evaluación. Es lo que se conoce como *ciclo del proyecto*. Los proyectos de desarrollo deben tener una dimensión suficiente que asegure su factibilidad, motivo por el cual algunas instituciones donantes sólo financian partidas concretas de dichos proyectos. Mención especial merecen los proyectos de asistencia técnica, a través de los cuales se aportan conocimientos concretos para contribuir a mejorar la gestión de las competencias propias de las Administración local.
- *Acción humanitaria (ayuda humanitaria y de emergencia).* Se trata de aportaciones a intervenciones que pretenden paliar los efectos de catástrofes y desastres. Por la naturaleza del problema, su ejecución no responde exactamente a la metodología del ciclo del proyecto. La cooperación descentralizada suele afrontar esta ayuda como una donación, cuya ejecución y control se delega en la competencia del gestor especializado —sea éste una institución, una organización interinstitucional o una ONGD—.
- *Sensibilización.* Las campañas de sensibilización pretenden informar a la ciudadanía sobre la situación de los países del Sur, con el fin de abordar las causas del 'problema' y divulgar el sentido de la cooperación como herramienta transformadora.

En 2005, las entidades locales españolas que participaron en proyectos de cooperación aportaron en conjunto una cifra que supera los 118 millones de euros. Al mismo tiempo, los nueve Fondos Municipales constituidos en redes de solidaridad suman esfuerzos y recursos para una mayor optimización de la ayuda.

Fruto de la experiencia acumulada, en la actualidad la cooperación de los entes locales españoles representa, por su volumen e impacto, un caso singular en el contexto europeo.

Con carácter general, cabe afirmar que la cooperación descentralizada española dispone de una estructura económica y organizativa estable. Esto es: los entes locales con experiencia en cooperación disponen de un presupuesto específico y de un área responsable para ejecutar el programa conforme a criterios cada vez más elaborados para la adjudicación, seguimiento y evaluación de las actuaciones y proyectos.

Cada vez son más los municipios y diputaciones que dotan de un sentido amplio y comprometido a su papel como agentes de la cooperación. Así, mediante la elaboración de los *Planes Municipales de Cooperación*, las instituciones locales han presentado sus metas y objetivos, han perfilado el diseño-marco de las acciones a financiar —con independencia de que éstas puedan o no ser ejecutadas directamente por la propia entidad— y, en definitiva, han asumido de forma directa su responsabilidad sobre los resultados de la ayuda.

No obstante, en la actualidad nos encontramos que la necesidad de mejorar es una exigencia para todos aquellos que viven de cerca los desafíos globales cada vez más acuciantes que afronta la cooperación al desarrollo. En este sentido, mejorar la calidad y el impacto de las ayudas es una exigencia que hoy en día, en el caso de la cooperación descentralizada, pasa necesariamente por un doble esfuerzo de coordinación.

En primer lugar, es indispensable fomentar la coordinación de los Entes Locales entre sí y con el conjunto de las instituciones españolas que conforman la Ayuda Oficial al Desarrollo. Compartir la información sobre las actuaciones que se realizan y disponer de un mapa de conjunto que dibuje las líneas generales de la cooperación descentralizada española permitirá corregir sus debilidades y acentuar sus aciertos. No podemos obviar que, tal y como subraya el

Plan Anual de Cooperación 2006, «la descoordinación puede provocar duplicidades en los esfuerzos y reducir la eficacia de las ayudas».

En segundo lugar, la cooperación ha de entenderse en el interior de las propias entidades locales, lo que supone asumir la solidaridad con los países empobrecidos como una política transversal de los municipios y provincias. Se trata de no limitar la cooperación al desarrollo a la labor de una concejalía o dirección más o menos atípica en el organigrama del ente, sino de extenderla e integrarla en otras áreas del gobierno local que pueden aportar su experiencia de gestión en el diseño de proyectos y contribuir con asistencias técnicas específicas.

En buena medida, de la asunción de la cooperación al desarrollo como una política pública de carácter transversal surgirá una cooperación directa de calidad, que implique al Ayuntamiento o Diputación en el diseño de proyectos concretos que se ejecutarán con los medios propios de la institución. La cooperación directa muestra que la implicación de los gobiernos locales en la definición de los objetivos y metas de la ayuda nos sitúa en la vanguardia de una ayuda cercana a la ciudadanía, con logros efectivos y contrastables.

Los ODM en la cooperación para el desarrollo de las entidades locales

Donde la cooperación de las entidades locales ha demostrado una mayor capacidad de certeza ha sido en su orientación preferente hacia las actividades de prioridad social básica que permiten mejorar de forma sustancial las condiciones de vida en los países en desarrollo y luchar contra la pobreza. A la luz de los criterios establecidos por el CAD para la medición del gasto en programas sociales básicos [3], en el año 2005, el 21,29% de la AOD bilateral de España se habría destinado a estos sectores en países en desarrollo, mientras que desde la AOD realizada desde las entidades locales, esta

[3] Compromiso 20/20 aprobado en la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague, del año 1995.

ayuda se elevaría hasta el 69%. De esta forma, mientras que en la AOD estatal, una quinta parte de la misma se habría dirigido a iniciativas esenciales para luchar contra la pobreza [4] en el año 2005, en cambio, desde la AOD de las entidades locales, dos terceras partes de la misma se destinaron a estos sectores básicos en términos de desarrollo humano en el mismo año.

Las entidades locales están, por tanto, en una buena posición para seguir profundizando en una mejora de la efectividad de sus políticas de cooperación al desarrollo en términos de lucha contra la pobreza, ofreciendo la implantación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio una magnífica oportunidad para todo ello al brindar mayores oportunidades de éxito.

Sin embargo, trabajar para aproximar las entidades locales a los ODM no es una tarea fácil, en un marco tan heterogéneo como el que se ha construido en España y cuando no se ha llegado a un consenso básico sobre modelos, políticas, prioridades e instrumentos básicos de la cooperación descentralizada. En los últimos años, al tiempo que ayuntamientos, diputaciones, cabildos y entidades forales avanzaban en sus políticas de cooperación, se ha ido consolidando un modelo centrífugo mediante el cual, las diferentes instituciones se alejaban unas de otras en su perfil básico, en sus esfuerzos presupuestarios así como en el entramado técnico y planificador, cada vez más dispar y contrapuesto. Por otro lado, debemos tener en cuenta que si estas políticas quieren generar procesos de desarrollo de envergadura, no pueden dejar de establecer alianzas sólidas con movimientos sociales cada vez más amplios, tanto en el Norte como en el Sur [5], tratando con ello de superar el modelo reduccionista basado en convocatorias y subvenciones de una u otra naturaleza por el que muchas entidades locales han apostado, y que es un serio obstáculo para cualquier intento racional de planificación efectiva de la AOD desde las entidades locales.

---

[4] Comprendidas dentro de programas educativos esenciales, de salud, salud reproductiva, abastecimiento y depuración de agua, gobierno y sociedad civil, así como otros servicios e infraestructuras sociales.

[5] José Ramón González Parada (1998): *Cooperación descentralizada, ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, p. 35, Madrid, Los Libros de La Catarata.

Es, por tanto, el momento para que también las entidades locales entiendan y comprendan la necesidad de sumar sus esfuerzos a este gran compromiso mundial que supone, al mismo tiempo, una magnífica oportunidad para recalificar las políticas de cooperación descentralizada en España, haciéndolas mucho más precisas y certeras, renovando así muchos de los paradigmas e instrumentos sobre los que viene interviniendo. Ni los países pueden mantenerse al margen de los ODM, ni los distintos agentes e instituciones que participan en las políticas de cooperación pueden trabajar de espaldas a estos acuerdos, y ello compromete de forma inexcusable también a las entidades locales que con tanto esfuerzo han sumado sus recursos e intervenciones en los últimos años a la agenda común del desarrollo. De esta forma, debemos trabajar en establecer una estrategia de trabajo diseñada específicamente para las entidades locales que incorpore de forma vigorosa los ODM.

37. EL NUEVO PAPEL DE LA UNIVERSIDAD

KOLDO UNCETA *

Las universidades españolas han venido a ocupar, por derecho propio, un papel destacado entre los nuevos agentes —ayuntamientos, sindicatos, colectivos profesionales, grupos y organizaciones sociales diversas…— que se han ido incorporando a la tarea de la cooperación al desarrollo durante los últimos años. Ello se ha concretado tanto en los avances registrados en el campo conceptual sobre la cooperación universitaria al desarrollo, como en el terreno práctico, traducido en un importante número de acciones puestas en marcha.

Todo ello dibuja un panorama novedoso, en el que los esfuerzos desplegados y las dificultades superadas se entremezclan con los retos que, en el próximo futuro, deberán afrontar las universidades para consolidar su papel en el campo de la cooperación, y para incrementar la eficacia de su trabajo en este terreno. Las siguientes líneas están dedicadas a trazar un breve bosquejo sobre estas cuestiones.

LAS POTENCIALIDADES DE LA UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Pese a la existencia de un reconocimiento bastante generalizado sobre el papel que tanto la investigación como la promoción del conocimiento tienen en la cooperación al desarrollo, el debate sobre

* Universidad del País Vasco.

la participación de las universidades en este ámbito ha tendido generalmente a plantearse de forma parcial, tratándose sobre algunos aspectos concretos del problema, pero sin abordar una reflexión global sobre las distintas cuestiones que inciden en este tema. Sin embargo, lo cierto es que la universidad constituye un ámbito privilegiado para la promoción del conocimiento, la investigación, el debate, y la difusión de los problemas y retos fundamentales del desarrollo, es decir, de aquellas cuestiones que están —o deberían estar— en la base de las estrategias de la cooperación.

Desde que la cooperación comenzó a dar sus primeros pasos hace ya varias décadas, el papel de las universidades y los centros de investigación, principalmente anglosajones, resultó muy importante en la definición de las prioridades del desarrollo y de las estrategias de cooperación. Las propias políticas de las principales agencias y organismos internacionales estuvieron en sus inicios muy influenciadas por el debate académico de la época, y por las investigaciones y propuestas sobre el desarrollo impulsadas desde universidades y otros centros de estudio. Con posterioridad, los departamentos y centros de investigación universitarios siguieron teniendo un gran protagonismo en el debate sobre el desarrollo, tanto en lo relativo a aspectos conceptuales como en lo que se refiere a la definición de estrategias. Y aún hoy en día, Gobiernos, agencias de desarrollo, instituciones internacionales y ONGD siguen siendo en buena medida tributarias de los avances de investigación que, referidos a distintos aspectos del desarrollo, se llevan a cabo en universidades de todo el mundo,

En la actualidad nos encontramos en una encrucijada histórica, en la que los problemas que afectan al desarrollo y la cooperación internacional han adquirido una gran complejidad, lo que plantea nuevos retos para la investigación y el análisis de los mismos. La función de la universidad es muy importante a la hora de afrontar esos retos, y la misma abarca todas las áreas de conocimiento, constituyendo una tarea pluridisciplinar. Hoy en día, la consecución de un escenario en el que las personas de unas y otras sociedades puedan incrementar sus oportunidades de desarrollo, requiere de nuevos consensos acordes con las nuevas condiciones en las que vivimos. Y esos nuevos consensos deben abarcar diversos

campos, que podríamos dividir entre los tecnológicos, los sociales, y los éticos.

Se precisa por un lado un avance en el conocimiento técnico-científico acorde con las necesidades de un desarrollo humano y sostenible, lo que afecta a la investigación en un amplio abanico de campos relacionados con la tecnología, las ciencias experimentales, las ciencias de la salud, etc. También, en segundo término, se hace necesario un avance en el campo de las ciencias sociales y de las humanidades. Aunque, ciertamente, son imprescindibles cambios sustanciales en la manera de producir y de atender las necesidades humanas, en la actualidad existen también importantes obstáculos para el desarrollo en la esfera de lo social, en la organización de la sociedad y de la producción, la distribución del poder, la capacidad de orientar el progreso técnico hacia las necesidades de las mayorías, en definitiva, en las posibilidades de establecer mecanismos de participación y control democrático capaces de asegurar la distribución de los recursos y el progreso humano. Pero, a su vez, ello requiere, en tercer lugar, un nuevo consenso ético sobre los valores civilizatorios en los que debe basarse la convivencia entre las personas y las sociedades, lo que plantea la necesidad de elaborar propuestas en torno a cuestiones tales como el concepto de ciudadanía, la interculturalidad, los derechos humanos, el control y difusión del conocimiento, la solidaridad intergeneracional, etc. El campo de debate abarca pues a todas las áreas de conocimiento, y la universidad tiene una enorme responsabilidad a la hora de alentarlo y promoverlo, una responsabilidad acorde con su propia definición universalista.

Sin embargo, la responsabilidad social de la universidad en lo referente a la cooperación al desarrollo no termina en el ámbito de la investigación. La institución universitaria tiene también una misión fundamental que cumplir en el campo de la formación. En nuestras universidades se concentra una parte muy importante de nuestra juventud —más de un millón personas— que está llamada a jugar en el futuro un rol esencial en la toma de decisiones que afectan de lleno al desarrollo. Desde esta perspectiva, la incorporación de los temas y las preocupaciones sobre la equidad, el desarrollo humano, y la sostenibilidad a los programas docentes de los dife-

rentes planes de estudio se convierte en un asunto de la mayor importancia. La formación universitaria no puede plantearse de forma tecnocrática, al margen del contexto histórico en el que vivimos. A la universidad le corresponde la obligación de preparar a nuevas generaciones de personas para poder afrontar con espíritu crítico los retos que se plantean en el complejo y cambiante mundo en que vivimos.

De la misma forma, otras actividades relacionadas con la formación, tales como el impulso del voluntariado, la creación de espacios de debate y sensibilización sobre los principales problemas de nuestro tiempo, son cuestiones esenciales a la hora de promover la expansión de valores solidarios y universalistas que deben formar parte indispensable del bagaje adquirido por los estudiantes tras su paso por la universidad.

Finalmente, un tercer campo es el de la difusión del conocimiento y la proyección hacia el exterior del conjunto de las potencialidades que la universidad tiene para la cooperación al desarrollo. Ello tiene una especial significación a la hora de aprovechar las posibilidades existentes de cara a la puesta en marcha de programas y proyectos de desarrollo. Un aspecto fundamental a este respecto es el relativo al fortalecimiento de los sistemas de educación superior en los países del sur, tarea en la que el papel de nuestras universidades es insustituible, pues nadie mejor que ellas puede contribuir a esta tarea. Se trata de una labor que, en todo caso, cuenta ya con una cierta tradición, en el marco de lo que ha sido la tradicional cooperación interuniversitaria. Ello no obstante, la tarea de fortalecer los sistemas universitarios de los países receptores de ayuda requiere de un conocimiento de dicha realidad que aún es bastante insuficiente. Las universidades de muchos países, especialmente las de carácter público, han sufrido las consecuencias de importantes restricciones del gasto social que han limitado considerablemente sus recursos, contribuyendo al deterioro de su actividad y a una creciente dificultad para llevar adelante su misión. Por ello, diagnosticar con mayor precisión las necesidades, tanto generales de dichos sistemas, como particulares de las distintas universidades con las que se coopera, constituye un importante reto de cara al futuro, y la llave para pasar de la definición de obje-

tivos más o menos genéricos, a la elaboración de estrategias de apoyo más precisas.

Pero la proyección y el aprovechamiento de los recursos técnicos y los conocimientos existentes en las universidades no se limita a este tipo de programas, sino que por el contrario puede y debe extenderse a los más diversos campos de la colaboración y la asistencia técnica. Es un hecho que gran parte de los profesionales que prestan servicios en programas y proyectos de cooperación al desarrollo llevados a cabo por diferentes organizaciones, agencias, e instituciones, provienen de las universidades, pero no es menos cierto que la visibilidad de la institución universitaria, como tal, es aún escasa en este terreno. Ello tiene que ver en algunas ocasiones con la ausencia del clima institucional y de los cauces adecuados para la participación del personal universitario en dichos programas y proyectos, lo que hace que la misma sea mucho más limitada que lo que podría llegar a ser. Otras veces el problema ha estribado en determinadas inercias que se arrastran del pasado, y por las que el trabajo de no pocos profesores y especialistas universitarios en el campo de la cooperación se ha venido planteando en un plano excesivamente individual, desconectado de dinámicas de trabajo colectivas en el ámbito universitario.

LA REALIDAD DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO Y LOS AVANCES REGISTRADOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Desde que, aproximadamente a mediados de los años noventa, comenzaran a darse los primeros pasos, la cooperación universitaria al desarrollo ha registrado importantes avances, los cuales podrían dividirse en tres grandes campos: la delimitación y la definición conceptual, las actividades prácticas, y la institucionalización del trabajo en cooperación.

En lo que se refiere al primero de estos tres asuntos, es preciso reconocer que el notable incremento y la ampliación de la tipología de acciones de carácter internacional emprendidas por las universi-

dades a lo largo de las últimas décadas planteaba una cierta confusión conceptual que dificultaba la necesaria acotación de lo que puede constituir, en un sentido estricto, la cooperación universitaria al desarrollo. Frente a lo que son las estrategias generales de internacionalización de la universidad, o la cooperación interuniversitaria de carácter internacional, la *cooperación universitaria al desarrollo* es algo mucho más novedoso y que sólo recientemente ha comenzado a dotarse de un perfil diferenciado respecto el resto de la cooperación internacional de las universidades.

Ello ha sido posible gracias al esfuerzo llevado a cabo a lo largo de los últimos años, concretado en la celebración de jornadas y seminarios de reflexión, así como en la elaboración de diversos documentos. Entre éstos cabe citar la *Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo* (ESCUDE, 2000), el documento base sobre el *Papel de las Universidades en la Estrategia General de la Cooperación* (2004) elaborado de cara al Plan Director de la cooperación española 2005-2008, y el *Código de Conducta de las Universidades Españolas en materia de Cooperación al Desarrollo* (2007). En ese último documento, aprobado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) y ratificado por los Consejos de Gobierno de decenas de universidades, se define la cooperación universitaria al desarrollo como «el conjunto de actividades llevadas a cabo por la comunidad universitaria y orientadas a la transformación social en los países más desfavorecidos, en pro de la paz, la equidad, el desarrollo humano y la sostenibilidad medioambiental en el mundo, transformación en la que el fortalecimiento institucional y académico tienen un importante papel».

En el segundo campo mencionado, el de las actividades de cooperación al desarrollo llevadas a cabo por las universidades, es preciso dejar constancia del gran incremento experimentado por éstas a lo largo de los últimos años. Ello se ha plasmado en un amplio abanico de acciones que, de manera general, pueden agruparse en torno a cuatro grandes bloques:

— Actividades en el campo de la formación de grado y postgrado.
— Acciones en el campo de la investigación.

— Asistencia técnica y proyectos de desarrollo llevados a cabo en otros países.
— Actividades de difusión y sensibilización.

El primer grupo comprende principalmente las acciones emprendidas en el ámbito de la formación curricular, y está conformado por actividades como las asignaturas de libre elección y optativas relacionadas con el desarrollo y/o la cooperación; el *practicum* llevado a cabo en actividades y/o proyectos de cooperación al desarrollo; los proyectos de fin de carrera relacionados con propuestas de asistencia técnica y/o cooperación al desarrollo; los cursos de postgrado orientados a la formación de personas especializadas en desarrollo y cooperación internacional; y los cursos de doctorado, incluidos en diferentes programas, cuyo contenido está referido a la temática del desarrollo y/o la cooperación.

Un segundo bloque de actividades es el referido a aquellas que tienen que ver con el ámbito de la investigación. Es sabido que las actividades universitarias en este terreno se dividen entre aquellas relacionadas con la formación doctoral y aquellas otras de carácter postdoctoral. Las primeras están vinculadas a la propia carrera académica y se concretan en la realización de una tesis doctoral, por lo que suelen tener un carácter individual. Las segundas, por el contrario, responden a una variada gama de impulsos y circunstancias, y son de muy diverso tipo (individuales o colectivas, con o sin financiamiento externo, etc.). Lo cierto es que, tanto en uno como en otro caso, parte de la investigación que se lleva a cabo en las universidades afecta a ámbitos muy relevantes para la cooperación al desarrollo que podríamos dividir en tres grandes campos: estudios de la realidad de los países en desarrollo, o de grupos de países, desde cualquier perspectiva o disciplina científica; estudios sobre la propia cooperación al desarrollo, las estrategias, las políticas, la gestión, o los actores de la misma; y estudios teóricos sobre el desarrollo en sus distintas vertientes, y de la incidencia de los fenómenos globales en los procesos de desarrollo.

El tercer campo es el relativo a aquellas acciones de la cooperación universitaria llevadas a cabo en países en desarrollo, o expresamente dirigidas a ellos. Se trata por tanto de programas y proyectos

que tienen como objetivo específico la asistencia técnica y la contribución a los procesos de desarrollo en diferentes contextos sociales y geográficos. En el caso de las universidades, esta contribución se plasma principalmente en dos tipos de acciones diferentes. Por un lado, las que son específicas de la universidad, como es el caso de las orientadas a fortalecer los sistemas de educación superior de los países en desarrollo. Se encuadran aquí proyectos destinados a fortalecer las capacidades del personal universitario (formación del profesorado, de gestores, etc.), a asesorar en el quehacer docente e investigador (diseño de titulaciones, proyectos de apoyo a la investigación,...), a dotar de equipamientos (informática, laboratorios, material bibliotecario...), o incluso a financiar nuevas infraestructuras universitarias. Y, por otro lado, están las acciones cuyos objetivos de desarrollo trascienden del marco universitario, orientándose a diferentes aspectos de la vida económica y social. Nos encontramos aquí con una variada gama de proyectos de cooperación al desarrollo, impulsados por las universidades, y realizados con diversas organizaciones contrapartes en un buen número de países.

El cuarto bloque de actividades es el que agrupa al conjunto de acciones que tienen como objetivo la difusión y/o la sensibilización en torno a la problemática del desarrollo y la cooperación internacional. Algunas de estas acciones tratan de dar a conocer problemas existentes en diferentes contextos geográficos, sociales y culturales; otras pretenden iniciar a los miembros de la comunidad universitaria en el conocimiento formal de algunas cuestiones del desarrollo y la cooperación; y las hay que tratan de difundir y dar a conocer trabajos o proyectos ya realizados. En cualquier caso, todas estas actividades buscan impulsar y fortalecer la cooperación al desarrollo de las universidades mediante la propaganda, la sensibilización, y la difusión.

Por lo que se refiere finalmente a la institucionalización del trabajo en cooperación apuntaremos únicamente los avances registrados en dos aspectos fundamentales: por un lado, la dotación de fondos presupuestarios para financiar estas actividades; y, por otro, la creación de oficinas, servicios, o vicerrectorados de cooperación al desarrollo, encargados de impulsar y coordinar los esfuerzos que los diferentes colectivos de la comunidad universitaria llevan a cabo en este terreno.

ALGUNOS RETOS DE CARA AL FUTURO

Pese a los notables avances registrados a lo largo de los últimos años, la cooperación universitaria al desarrollo tiene por delante importantes retos de cara al futuro. Entre ellos destacaremos algunos más relevantes.

En primer lugar, es importante señalar la importancia de que la cooperación al desarrollo no se convierta en una actividad elitista o de minorías, sino que trate de ir ganando nuevos espacios entre los distintos sectores que conforman la comunidad universitaria (personal docente e investigador, personal de administración y servicios, y alumnado). La participación de unos y otros será necesariamente diferente según el tipo de acciones, pero es preciso subrayar que todo el mundo tiene un espacio en la solidaridad y que todos los sectores universitarios tienen algo que aportar en este campo. Además, es importante dejar constancia de que la implicación universitaria en la cooperación no es algo exclusivo de determinadas áreas de conocimiento, sino que debe extenderse al conjunto de las enseñanzas y ramas del saber (enseñanzas técnicas, ciencias experimentales, ciencias sociales, humanidades…) permitiendo así la incorporación a las tareas de la cooperación de personas especializadas en muy diversos aspectos de la realidad del desarrollo.

En segundo término, debe subrayarse la importancia de superar una primera fase caracterizada por la multiplicidad y la dispersión de las acciones —sin duda muy positiva ya que ha permitido la incorporación de numerosas personas a esta tarea— para entrar en otra en la que debe primar la profundidad y continuidad de las mismas. Es importante a este respecto el establecimiento de relaciones estables con las distintas contrapartes, basadas en planes estratégicos de cooperación en los que tengan cabida distintas inquietudes y posibilidades de actuación. Y junto a ello, es preciso favorecer el trasvase de experiencias entre unas y otras universidades, el conocimiento mutuo de las acciones puestas en marcha y de los problemas surgidos e, incluso, la coordinación de algunas actividades y la puesta en marcha de proyectos comunes que fortalezcan el trabajo del sistema universitario en su conjunto.

Un tercer aspecto a contemplar de cara al futuro es el relativo a la capacidad de la universidad para contribuir al fortalecimiento de la cooperación al desarrollo en general y conectar con las preocupaciones de otros agentes sociales que trabajan en este campo. La trayectoria de los últimos años ha puesto de manifiesto una elevada coincidencia entre los países en los que los universitarios han estado trabajando y aquellos que forman parte de las prioridades de la cooperación española. También se ha dado una importante concentración de esfuerzos en programas y proyectos relacionados con las necesidades básicas y la lucha contra la pobreza (abastecimiento de agua, salud, desarrollo rural, infraestructuras básicas...), en definitiva con los temas asociados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que muestra las posibilidades existentes para aprovechar los recursos técnicos y humanos existentes en la universidad.

En cuarto lugar, y directamente relacionado con lo anterior, las universidades españolas tienen ante sí el reto de articular y coordinar su trabajo con el que llevan a cabo otros agentes sociales, muy especialmente las ONGD. Existe un amplio abanico de posibilidades para colaborar en la puesta en marcha de muy diferentes proyectos y programas. Sin embargo, lo cierto es que, en la actualidad, aún existe bastante desconocimiento sobre las potencialidades de la universidad en este campo, lo que dificulta el acercamiento del trabajo de unos y otros. Es preciso superar esa distancia y avanzar en el conocimiento mutuo, para lo cual puede ser de gran interés el seguimiento y el análisis del cada vez mayor número de actividades y proyectos conjuntos puestos en marcha.

Finalmente, es necesario aludir a la necesidad de seguir mejorando la interlocución de las universidades con los órganos responsables de la política de cooperación en las distintas administraciones públicas, de manera que los recursos y los instrumentos que estas últimas ponen al servicio de los programas y proyectos se adecuen cada vez más a la realidad de la cooperación universitaria al desarrollo y a las demandas planteadas en este campo. Los avances logrados en este campo durante los últimos años constituyen un buen punto de partida, además de un signo prometedor de cara al futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEURI (Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales) (2006): *Código de conducta de las universidades españolas en materia de cooperación al desarrollo*.

CRUE (Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas) (2000): *Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo*, Madrid, septiembre.

— (2001): *Universidad: compromiso social, y voluntariado*, Madrid, julio.

MAE (Ministerio de Asuntos Exteriores) (2005): *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Madrid.

Sebastián, Jesús (2004): *Cooperación e internacionalización de las universidades*, Madrid, Biblos.

Unceta, Koldo (2004): *El papel de las universidades en la estrategia general de la cooperación*. Informe elaborado de cara al Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, Madrid, SECI.

— (2007) (dir.): *La cooperación al desarrollo en las universidades españolas,* Madrid, AECI.

38. LOS SINDICATOS Y LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL DESARROLLO

José Manzanares * y Soledad Pardo **

Las consecuencias de la globalización económica neoliberal evidencian cómo sus beneficios están siendo injustamente repartidos. Una de las manifestaciones más tangibles es el incremento de las desigualdades en relación a los ingresos entre diferentes regiones del planeta y al interior de los países. El informe 2005 sobre Desarrollo Humano del PNUD [1] aporta datos relevantes tales como que el 20% más rico del planeta acumula casi el 80% de los ingresos, mientras que el 40% más pobre, unos 2.000 millones de personas, disponen tan solo del 5%. Por regiones destaca América Latina con el más alto nivel de desigualdad del planeta. Una de cada dos personas del África Subsahariana y una de cada 5 en Asia, se encuentran entre el 20% más pobre.

POR UNA GLOBALIZACIÓN JUSTA

En un mundo con recursos económicos, científicos, técnicos y humanos como nunca en la historia de la humanidad es escandaloso el incremento de las desigualdades y manifiesta la falta de voluntad política de gobiernos e instituciones financieras internacionales para la erradicación de la pobreza.

---

* Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD-UGT).

** Fundación Paz y Solidaridad. CC OO.

[1] PNUD 2005. Informe sobre Desarrollo Humano.

Proyecto del Milenio de Naciones Unidas, 2005. Invirtiendo en desarrollo: un plan práctico para conseguir los ODM. Informe Sachs.

Si la Declaración del Milenio y la Conferencia de Monterrey sobre financiación marcaron un punto de inflexión como agenda para el desarrollo y en materia de ayuda internacional todavía hoy, el grupo de países donantes más ricos está lejos de alcanzar la meta de Naciones Unidas de aportar el 0,7% del PIB, situándose en el 0,33%. Sólo para alcanzar los ODM sería necesario duplicar la ayuda. Sin embargo, se hacen oídos sordos a las voces de los expertos y de la ciudadanía más comprometida que advierten de la necesaria coherencia de políticas económicas y comerciales para combatir la pobreza y permitir un desarrollo más justo de los países pobres, que a su vez deben ser corresponsables con su propio desarrollo y transparentes en la gestión de las ayudas.

Para avanzar en otro modelo de desarrollo más justo, se hace cada vez más urgente que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), las políticas económicas, fiscales y comerciales sean coherentes y acaben con las barreras comerciales que imponen reglas injustas, dejando regiones enteras del mundo a la zaga, privando o limitando el acceso de los países más pobres al comercio.

Las consecuencias de decisiones políticas unilaterales, las tensiones económicas y comerciales internacionales marcan fuertemente la agenda del desarrollo. Cuestiones como la seguridad, el comercio internacional, las migraciones o el desarrollo sostenible son retos ineludibles y demandan de soluciones globales; son manifiestas las incoherencias de las políticas realizadas cuando lo que se requiere son acciones concertadas internacionalmente.

Las últimas Rondas de negociación en la Organización Mundial del Comercio (OMC) siguen incidiendo en políticas de crecimiento, olvidando las repercusiones que tienen en grandes capas de la población, lo que está provocando un bloqueo de las negociaciones con un claro enfrentamiento de los países en desarrollo con los países desarrollados, particularmente por las subvenciones a los productos agrícolas.

El movimiento sindical internacional ha expresado su profunda preocupación respecto al sistema comercial multilateral y propone cambios sustanciales a la actual manera en que se están conduciendo las negociaciones comerciales. Sería deseable que en el futuro se realicen basándose en un serio análisis de su impacto sobre el

nivel y la estabilidad del empleo, los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, el empleo de la mujer, las condiciones de trabajo o el acceso a servicios públicos pues una liberalización a ultranza del comercio, sin hacer frente a cuestiones sociales, está teniendo un impacto negativo sobre el empleo en todo el mundo, especialmente en los sectores con mano de obra intensiva en los países en desarrollo.

Como se insistió en el Congreso de la Confederación Sindical Internacional (CSI), se trata de incorporar una cláusula pro-desarrollo antiproteccionista que representaría un instrumento de justicia en un sistema comercial abierto: introducir el respeto de los derechos fundamentales y las normas internacionales del trabajo de la OIT en los acuerdos sobre comercio («cláusula social»). Igualmente los servicios que aseguran derechos fundamentales (agua, salud, educación…) deberían quedar excluidos del marco de la OMC. Es necesaria una moratoria de las negociaciones del Acuerdo General de Comercialización de Servicios (AGCS) hasta que se realice una evaluación de las repercusiones de los compromisos adquiridos.

MÁS ALLÁ DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD)

En el panorama internacional, constatamos cómo las políticas de cooperación internacional y de erradicación de la pobreza quedan subordinadas al retorno del principio de seguridad a lo que, tras el 11-S, el terrorismo internacional fundamentalista y las políticas de Bush contribuyen tan negativamente.

En efecto, los insuficientes resultados de la Cumbre del Milenio para la evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la reforma del Sistema de Naciones Unidas, frustraron las expectativas de importantes sectores de la sociedad civil movilizados en 2005 para exigir a gobiernos e instituciones internacionales el cumplimento de sus compromisos para alcanzar los ODM y la erradicación de la pobreza. La posición estadounidense supuso un paso atrás en la lucha contra la pobreza al pretender la eliminación de cualquier referencia al compromiso financiero de los donantes,

en contraste con la posición de la Unión Europea que expresó mayor compromiso con la promoción de los ODM y con un multilateralismo más eficaz.

Así, la política de cooperación internacional disfruta de un protagonismo creciente no exento de tensiones, contradicciones y paradojas. La fracasada reforma del Sistema de Naciones Unidas para adaptarla a los retos de la globalización en el siglo XXI, puso de manifiesto la irresponsabilidad de aquellos gobiernos con mayor capacidad de decisión y las dificultades para construir mejores instrumentos e instituciones multilaterales, que hagan posible un gobierno más democrático y justo del mundo. El gobierno de la economía global precisa de mayor transparencia y democracia en los procesos de toma de decisiones. Requiere de reformas, fundamentalmente del FMI, el BM y la OMC y una mayor coherencia respecto a sus políticas dando prioridad al desarrollo con equidad.

La mayor interdependencia provocada por la integración de los mercados y del espacio político y social, obliga a redefinir algunos intereses de los Estados como intereses comunes y colectivos. Todo ello supone una mayor demanda de reglas e instituciones que permitan satisfacer esos intereses de manera conjunta y que esas relaciones de interdependencia respondan a pautas de mayor planificación, eficacia y eficiencia de las ayudas o recursos destinados a la cooperación al desarrollo[2].

Cuestiones como la lucha contra la pobreza y la desigualdad, las políticas económicas y comerciales, la regulación de las migraciones o el cambio climático, entre otras, no son ya asuntos nacionales, sino regionales o mundiales. En este contexto, el multilateralismo se configura como un instrumento de creciente importancia en la cooperación al desarrollo que nuestro país debe potenciar de forma creciente, incluida una mayor influencia en la definición y gestión de las políticas globales que en este ámbito puedan desarrollarse: apuesta por el trabajo decente y el desarrollo sostenible, canje de deuda, gobernabilidad democrática... más allá o, además, de la ayuda humanitaria.

---

[2] José Antonio Sanahuja (2007): «Hacia un multilateralismo eficaz», *Temas para el Debate*, mayo.

NUEVOS ESPACIOS PARA LA COOPERACIÓN SINDICAL

El sindicalismo mundial en defensa del trabajo decente y los derechos del trabajo

En el terreno laboral y sindical las consecuencias del modelo neoliberal de globalización económica, basadas en recetas de las instancias financieras internacionales: privatizaciones, desregulaciones y ajustes estructurales, han sido muy negativas para buena parte de la población trabajadora del mundo, particularmente para los que viven en países en vías de desarrollo. Cuando los procesos de globalización hacen que los desafíos a los que el movimiento sindical ha de enfrentarse, cuando se internacionalizan las relaciones laborales y agudizan las acuciantes necesidades para la población trabajadora, el proceso de unidad sindical mundial sin duda proporciona a los sindicatos de todo el mundo una oportunidad histórica que les hará más fuertes. Los sindicatos priorizamos la siguiente «agenda social»:

Trabajo decente y desarrollo sostenible

No parece razonable ni posible un desarrollo endógeno, autosostenido y sostenible, si no se respetan los derechos humanos, si no se erradica el trabajo infantil, se impide el trabajo forzoso y la violación de los derechos sindicales. No es viable el desarrollo económico y social si no se protege el trabajo y los derechos de las trabajadoras y de los trabajadores, con salarios decentes, protección social y libertad para constituir organizaciones sindicales independientes y democráticas.

Si en los años noventa se impuso el convencimiento de que existía un claro vínculo entre desarrollo, equidad y democracia, principios que se reiteraron en las principales conferencias de Naciones Unidas (Viena, Copenhague, Beijing, Río), sólo a comienzos de este milenio otro concepto se va abriendo camino en las recomendaciones internacionales a partir de la Conferencia de OIT de 1999: el concepto de trabajo decente.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Unión Europea o la OCDE, así como el Plan Director de la Cooperación Española, reconocen hoy expresamente la importancia de promover el trabajo decente[3] y el respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores para la erradicación de la pobreza y el desarrollo económico y social.

En el año 2006, se dio un avance importante en vincular trabajo decente y desarrollo con la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas[4] y el documento *La función de la OIT en la cooperación técnica. Promover el trabajo decente a través de programas de actividades sobre el terreno y por país*[5]. Los programas de actuación e investigación, documentos y publicaciones de la OIT son relevantes para la cooperación sindical al desarrollo y la configuración de un marco teórico de la misma, tantas veces demandado por los técnicos de la cooperación internacional para el desarrollo.

La Confederación Sindical Internacional (CSI), expresión de la unidad del sindicalismo mundial, decidió en su Congreso Constituyente de Viena, en noviembre 2006, convocar para el 2008 una jornada de acción mundial por el trabajo decente con el objetivo de

[3] «Objetivo global de la OIT definido como la promoción de oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de que puedan obtener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. El trabajo decente es el eje en donde convergen los derechos en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social. Para la OIT el trabajo decente es un concepto organizador que sirve para proporcionar un marco general para las acciones de desarrollo económico y social».

[4] *Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible*. Declaración Ministerial. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social 2006.

[5] *Trabajo decente.* Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo 87.ª reunión. Ginebra, junio de 1999; *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global.* Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo 89.ª reunión. Ginebra, junio de 2001; *Superar la pobreza mediante el trabajo decente.* Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión. Ginebra, 2003; *Por una globalización justa. El papel de la OIT.* Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, Ginebra, 2004.

influir ante los poderes políticos y económicos de forma que sea considerado factor de desarrollo e incluido como Objetivo de Desarrollo del Milenio.

El diálogo social

Las políticas de cooperación tratan también de fomentar el desarrollo de instituciones democráticas: el buen gobierno, las políticas de género, el respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas cuestiones todas ellas que ocupan hoy un lugar destacado en las políticas de Naciones Unidas, de la UE y de España. Ojalá que además, no tarde en asumirse el respeto al trabajo decente como parte esencial en las políticas de cooperación internacional al desarrollo.

Desde la cooperación sindical al desarrollo [6], insistimos en situar en el centro del debate y de las estrategias, la estrecha relación entre trabajo decente y desarrollo humano y sostenible, con el protagonismo de los agentes sociales a través del diálogo social. Pero, todavía hoy, a pesar de la extensa normativa internacional existen resistencias en ciertos ámbitos de la cooperación.

En este contexto, se requieren sindicatos fuertes y con capacidad propositiva que, a través de la necesaria concertación social, aseguren el crecimiento económico, la gobernabilidad democrática y la cohesión social. Es urgente que en las estrategias nacionales y regionales de integración, se respeten las normas internacionales del Trabajo, se asegure la igualdad de oportunidades y de trato y se promueva el diálogo social y la negociación colectiva como instrumentos imprescindibles para regular las condiciones de trabajo y promover la protección social de los trabajadores y las trabajadoras.

[6] *Trabajo decente para todos en el centro de la gobernanza global*. Declaración de la Agrupación Global Unions y la Confederación Mundial del Trabajo ante el Segmento de Alto Nivel del Consejo Económico y Social de la ONU, Ginebra, 3-5 de julio de 2006.

LOS SINDICATOS COMO ACTORES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En España, los sindicatos como agentes de cooperación al desarrollo tardaron en ser reconocidos, a pesar de que para hacer posible la legítima defensa de los derechos laborales y sindicales es imprescindible la existencia de organizaciones sindicales sólidas y democráticas que actúen en marcos de independencia y libertad. Más allá de las incomprensiones que todavía hay que salvar, es difícil obviar su capacidad de organización y de legitimación social, lo que convierte a los sindicatos en instrumentos de vertebración y democratización política, económica y social.

El trabajo desarrollado y la incidencia política defendiendo «espacios propios» del movimiento sindical en la cooperación al desarrollo, cristalizó en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, donde se reconoce a las organizaciones sindicales como agentes de cooperación. Posteriormente, los diferentes Planes Directores de la Cooperación Española desarrollan este reconocimiento: «Los sindicatos tienen un papel muy importante en la construcción de los modelos sociales y económicos de los países, existiendo una fuerte correlación entre el grado de desarrollo social y económico y la fortaleza del movimiento sindical (…). La tarea fundamental que las organizaciones sindicales vienen desarrollando en el ámbito de la cooperación se basa en la defensa y promoción de los Derechos Laborales y Sindicales —la exigencia del derecho al trabajo digno— como condición básica para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales» (Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008).

Afortunadamente esta aproximación está cada día más asentada, dada la evidencia de la internacionalización de las relaciones laborales y la existencia de claros espacios de cooperación sindical. No obstante las principales dificultades a salvar para una total participación de los sindicatos en las políticas de cooperación puede que residan en nuestra propia naturaleza que provoca recelos e incomprensiones. Probablemente por el hecho de que las organizaciones sindicales protagonicemos acciones de desarrollo que no se limitan a

la ayuda puntual, si no que tratan de incidir para modificar las condiciones políticas, económicas y sociales a través de una cooperación que pretenden transformadora en la búsqueda de unas relaciones Norte/Sur más equilibradas y modelos de desarrollo más justos.

La cooperación al desarrollo: Un «componente natural» del sindicalismo

En demasiadas ocasiones los derechos de los trabajadores se ven seriamente limitados en las empresas multinacionales. Para evitar este tipo de situaciones es necesario crear redes de solidaridad entre los trabajadores de los países pobres y ricos, entre los trabajadores de la empresa matriz y los de sus filiales, para que vigilen con mayor intensidad las prácticas de las empresas, se exija a las multinacionales que respeten las normas internacionales del trabajo y los hagan respetar a las empresas proveedoras y subcontratadas así como la práctica de una conducta social responsable que sea verificable en su desempeño, empezando por cumplir sus obligaciones contractuales y respetando los derechos laborales y sindicales.

En este contexto, la cooperación sindical al desarrollo resulta crucial, a lo que la CSI, como nuevo instrumento del internacionalismo de los trabajadores, trata de contribuir con el establecimiento de una estrategia global concertada para influir en las estrategias de desarrollo de los países industrializados y de los países en desarrollo. Deberá dotarse de una estrategia eficaz ante las instituciones regionales e internacionales de manera que estas incluyan a los sindicatos como agentes de cooperación y aportar mecanismos eficaces que garanticen la solidaridad internacional.

Mediante la cooperación sindical al desarrollo tratamos de concretar la solidaridad internacional en la pelea por extender los derechos laborales y sindicales de los trabajadores del Norte y del Sur. Dadas las políticas imperantes y las instituciones económicas internacionales, nadie mejor que los sindicatos para impulsarla. Promovemos la activa participación de los sindicatos en los procesos de integración regionales que ayude a impulsar el diálogo social y la negociación colectiva e introduzcan objetivos que incluyan una di-

mensión democrática y social fuerte, se garantice el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo y se establezcan organismos de participación de los interlocutores sociales.

Años de experiencia en cooperación al desarrollo

Como es bien sabido, tanto la Red de Fundaciones Paz y Solidaridad de CC OO como el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD) de UGT fueron promovidos como instrumento para cooperar en el desarrollo económico y social de los pueblos, en la lucha contra la pobreza y en la promoción de los derechos humanos, para fortalecer el sindicalismo de clase y democrático, a la vez que para sensibilizar a los trabajadores españoles e implicarles en acciones de cooperación internacional.

En casi dos décadas de trabajo, la cooperación al desarrollo ha realizado un considerable recorrido desde una cooperación generalista a una más especializada. Los proyectos de carácter sindical tuvieron un escaso peso respecto a los de carácter general, a lo que sin duda contribuyeron las condiciones de financiación de la AECI.

Para contribuir a la globalización de los derechos, una de nuestras prioridades se sitúa en el fortalecimiento de los sindicatos del sur, por su potencial condición de instrumentos de transformación social. Fortalecer sus estructuras organizativas y de formación y sus estructuras de coordinación supranacionales, promoviendo la coordinación de los trabajadores y sus sindicatos de las empresas transnacionales.

CC OO y UGT hemos apostado por la cooperación y la solidaridad como un aspecto central de nuestro actuar sindical internacional. Ante los importantes desafíos para el movimiento sindical que suponen la competitividad, la individualización, la internacionalización de las relaciones laborales, la expansión de empresas multinacionales, las deslocalizaciones, las violaciones de los derechos laborales y sindicales o las migraciones económicas, el sindicalismo tiene necesariamente que actuar articulando bien su acción sindical nacional, regional e internacional, situándonos entre las organiza-

ciones sindicales europeas que con mayor dimensión desarrollamos nuestra cooperación sindical al desarrollo, tanto cualitativa como cuantitativamente.

El grado de responsabilidad que todo ello implica para cubrir el ámbito de una cooperación sindical al desarrollo que pretendemos transformadora, de calidad y con impacto en las organizaciones sindicales del Sur; que realizamos con la aportación solidaria —cofinanciación a través del 0,7% de nuestros presupuestos— pero que en gran medida podemos hacer gracias a subvenciones finalistas, nos mueve a actuar con rigor y gestionar con la mayor eficacia y transparencia los recursos de que disponemos. Calidad y transparencia reconocidas en la reciente «Calificación AECI» de la Fundación Confederal Paz y Solidaridad y del ISCOD como ONGD, especializada en el primer caso y generalista en el segundo lo que, coherentemente, debe conducirnos a realizar una cooperación complementaria de forma que redunde en beneficio de las organizaciones sindicales de los países en desarrollo.

No obstante la diversidad de actuaciones de UGT y CC OO, buscando la complementariedad, aunando sinergias entre organizaciones sindicales del Norte y del Sur, también estamos emplazados a establecer una coordinación más efectiva de forma que, a partir de la evaluación del impacto de nuestros proyectos, podamos avanzar en incidencia política y sindical tanto en los países de origen como de destino de las ayudas.

Fortalecer las organizaciones de los trabajadores

Los Programas de Cooperación para el fortalecimiento de las organizaciones sindicales ejecutados tanto por la Fundación Confederal de Paz y Solidaridad como por ISCOD han sido implementados principalmente en América Latina, Norte de África, Guinea Ecuatorial, Sáhara y Palestina, entre otras zonas, para ayudar a mejorar la capacidad organizativa de los sindicatos democráticos, proporcionándoles medios técnicos y de formación, apoyando el desarrollo de estructuras de coordinación regional sindical, tanto sectoriales como territoriales o subregionales.

El Segundo Programa para el Fortalecimiento de las Organizaciones Sindicales 2005-2008 tiene como objetivos: El apoyo institucional que permite a las organizaciones beneficiarias asegurar de forma permanente y profesional el trabajo con sus afiliados-afiliadas mediante la formación, el apoyo técnico y asesoría a las estructuras institucionales y técnicas tanto de las centrales sindicales como de sus instancias regionales a través de proyectos bilaterales y multilaterales de fortalecimiento organizativo.

En nuestro ámbito más cercano, el nacional, promovemos la educación para el desarrollo e intentamos generar, mediante proyectos de sensibilización y formación, una creciente conciencia de la globalidad de las condiciones laborales de los trabajadores del Norte y del Sur. Desarrollamos campañas de sensibilización dirigidas a los centros de estudio, de trabajo y a las empresas, centradas en el trabajo decente y el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo con la participación activa de sindicalistas y las organizaciones contrapartes del Programa[7].

La componente de sensibilización incluye estudios, informes y diagnósticos centrados en la dimensión social de los procesos de integración regional, en políticas industriales, igualdad de oportunidades, igualdad de género, seguridad en el trabajo y medio ambiente o la propia educación en valores[8].

LOS RETOS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO. NECESIDAD DE GRANDES CONSENSOS Y COMPROMISOS PARA DOTARSE DE ESTRATEGIAS BILATERALES Y MULTILATERALES

Hacen falta políticas decididas y coherentes, que además de incrementar las ayudas, de la necesaria reducción y /o condonación de la deuda externa y de un comercio más justo, impulsen el crecimiento económico y social de los países en desarrollo. Hace falta un futuro decente para las trabajadoras y los trabajadores. No se avanzará en

[7] www.observatoriodeltrabajo.org y www.observatoriosindical.org.

[8] www.educacionenvalores.org.

desarrollo sin la creación de tejido productivo y empleo decente que ofrezca expectativas a tantos jóvenes que desearían trabajar en su país pero que por falta de oportunidades se ven abocados a la emigración en busca de empleo, huyendo en la mayoría de las ocasiones del hambre y de la pobreza.

La erradicación de la pobreza

El grupo de países constituyentes de la Alianza contra el Hambre, de la que forma parte España, intentan situar la lucha contra la pobreza como una prioridad de la agenda internacional y establecer, con poco alcance por el momento, nuevas vías de financiación para el desarrollo de los países más pobres.

España y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) han puesto en marcha un fondo para impulsar iniciativas que aceleren el logro de los ODM. El Gobierno español, pretende un cambio progresivo en sus políticas de cooperación y duplicar la AOD para llegar al 0,5% del PIB al final de esta legislatura. Sin duda, dedicar en el 2007 el 0,42% constituye un paso importante para alcanzar dicho objetivo.

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, busca dotar de coherencia a la política española considerando que otras políticas gubernamentales pueden ser tan importantes para la reducción de la pobreza como la propia política de cooperación para el desarrollo. Sostiene expresamente la meta de dejar de ser una política de ayudas, para convertirse en una política de desarrollo y el PACI 2007 quiere mejorar la eficacia de la ayuda a través de la armonización entre donantes, incrementando la asignación para la cobertura de necesidades sociales básicas y aumentando la colaboración de España con los organismos multilaterales más comprometidos con los ODM, la reducción de la pobreza y el desarrollo humano [9].

---

[9] Con Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) se pone especial énfasis en el Fondo Global contra el sida, tuberculosis, malaria más otros fondos del PNUD, FAO, UNICEF y PENUMA.

Es una apuesta para mejorar la eficacia de la ayuda y fomentar la armonización entre los agentes de la cooperación española [10] con otros donantes en los términos de la Declaración de París y para asegurar la eficacia, mediante la complementariedad, la coordinación entre actores y la calidad de las intervenciones. Acaso, el principal reto que deba afrontar la cooperación española tanto a través de la cooperación bilateral como multilateral, sea a la vez una oportunidad para avanzar de una política de ayuda humanitaria, sin duda necesaria, a una auténtica política de cooperación para el desarrollo económico y social donde la creación de oportunidades, de tejido productivo y de trabajo decente se consideren como elementos clave para un desarrollo económico y social endógeno, sostenido y sostenible.

En el debate actualmente abierto para determinar la Estrategia Sectorial de la Cooperación Española de promoción del tejido económico y empresarial, desde UGT y CC OO hemos manifestado nuestro particular interés de participar, realizando propuestas concretas, convencidos de que el crecimiento económico por sí solo no basta ni puede darse un desarrollo sostenible sin políticas activas para la promoción de un desarrollo económico endógeno generador de empleo digno y con derechos, con concurso de los agentes sociales a través de la negociación colectiva y el diálogo social.

Las migraciones económicas

Con frecuencia, comprobamos cómo la pobreza actúa como factor determinante de la emigración. Mientras no exista posibilidad de diseñar un proyecto de vida decente en los países de origen de los flujos migratorios, este dramático fenómeno centrará la atención política por mucho tiempo dadas las grandes presiones demográficas y diferencias en los ritmos de crecimiento, debidas a la fuerte desigualdad en la distribución de la riqueza. Estos procesos cobran una especial relevancia para el sindicalismo, porque las consecuencias en el trabajo y en la sociedad son múltiples.

[10] AGE, AECI, CC AA, EE LL y otros agentes no gubernamentales.

Conducir de manera armónica los procesos migratorios (asegurando sus derechos humanos y laborales) y desarrollar todo su potencial supone un reto que exige políticas adecuadas para impedir situaciones insoportables de explotación, exige una participación activa de los agentes económicos y sociales implicados en los países de origen y en los de acogida, estableciendo marcos de cooperación que fomenten el conocimiento y políticas compartidas.

La cooperación española plantea experimentalmente el codesarrollo y trata de aunar integración y desarrollo, proponiendo una cooperación no supeditada a la inmigración. Sin embargo, el codesarrollo como espacio de intersección de emigraciones y desarrollo añade complejidad a la gestión de las migraciones y requiere de una gran corresponsabilidad entre países emisores y receptores que deberían determinar de forma individual y colectiva qué tipo de emigración les interesa, contratar en origen, gestionar y ordenar los flujos de entrada.

Gobernar los procesos migratorios supone, desde esta perspectiva, abordar la dimensión laboral y social de la integración sin olvidar el nexo entre migraciones y desarrollo y cómo los migrantes se convierten o no en protagonistas de procesos de desarrollo en el país de origen y en el de acogida, sin perder de vista la descapitalización en recursos humanos cualificados para el desarrollo de los países emisores.

Probablemente, uno de los grandes debates sociales del siglo sea la relación migraciones y desarrollo. Dada su complejidad e importancia es imprescindible rigor en el análisis y políticas bien coordinadas para una buena gestión de los flujos, hacen falta políticas integrales y coherentes tanto en el ámbito interno como en el europeo si se quiere incidir en las causas últimas y estructurales de las migraciones que son las causas y el síntoma de una enfermedad más grave, la pobreza.

La coherencia de políticas, coordinación y complementariedad

Las contribuciones de España a organismos multilaterales se han incrementado sustancialmente, campo que en los próximos años

tendrá un desarrollo propio e importante en términos de recursos económicos, lo que exige dotarse de una estrategia clara en la cooperación multilateral. Por otra parte, en un escenario de incremento sustancial de la ayuda, parece urgente la reforma en profundidad del sistema de gestión y ejecución de la misma, en particular de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

En relación a la ayuda reembolsable y no reembolsable el Gobierno mantiene una posición activa en la renegociación de la deuda externa, que entendemos acertada, condonando deuda por educación y primando los derechos sociales básicos en varios países de América Latina y de África. Parece apreciarse la voluntad de bajar el peso de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD), queda el reto de reformarlos pero disponer de una Ley de deuda externa que oriente las ayudas debe permitir avanzar en una política de cooperación activa y transparente.

Desde el Consejo de Cooperación Internacional al Desarrollo, constatamos los esfuerzos realizados para incrementar las ayudas y avanzar en la planificación y arquitectura del sistema de cooperación para mejorar la eficacia y la calidad de la ayuda. Dadas las características de la descentralizada cooperación española y de la multitud de agentes de cooperación, el desafío para la coherencia, la coordinación y la complementariedad de políticas demanda voluntad, medidas y esfuerzos por parte de todos los agentes gubernamentales (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales) y no gubernamentales (ONGD): «De poco servirá desplegar una política de ayuda al desarrollo comprometida y de calidad si otras políticas operan en sentido contrario, limitando las oportunidades de progreso de los países en desarrollo» [11].

Para concluir: No podemos subestimar el incremento de la conciencia social sobre la interdependencia que rige en las relaciones políticas, económicas y comerciales y la percepción de transnacionalidad como parte importante del proceso de globalización económica; tampoco ignorar la asimétrica relación Norte/Sur, la complejidad del mundo en que vivimos, el ritmo trepidante de los cambios, la persistencia de las desigualdades a pesar de los mayores

---

[11] Documento del Consejo de Cooperación sobre «Coherencia de políticas».

avances económicos experimentados o las incoherencias de las políticas para erradicar la pobreza y promover un desarrollo sostenible.

En esta «tensión social», CC OO y UGT, junto con el movimiento sindical internacional cooperamos con el compromiso de fortalecer redes de solidaridad, para globalizar los derechos laborales y sindicales y hacer de las normas internacionales del trabajo instrumentos efectivos del bienestar material y moral del conjunto de los trabajadores y trabajadoras del mundo.

39. LA GLOBALIZACIÓN, LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y EL SECTOR PRIVADO

JOSÉ M.ª LACASA *

La globalización, la lucha contra la pobreza, la agenda internacional para el desarrollo y la promoción del sector privado son elementos clave para alcanzar un desarrollo sostenible que garantice, a corto y medio plazo, una mejora en la calidad de vida de esos millones de personas que viven en condiciones de miseria.

Mucho se ha dicho y se seguirá diciendo sobre la globalización. Mientras que para unos es, prácticamente, el origen de todos los males que hoy en día nos aquejan, para otros, sin embargo, es todo lo contrario y es considerada como una fuente inagotable de oportunidades.

Ante posiciones tan antagónicas, a la hora de juzgar fenómenos tan complejos como el de la globalización, la prudencia debe ser la mejor consejera, pues las subjetividades se cuelan por múltiples grietas y nos llevarán a ver el vaso medio vacío o medio lleno, dependiendo del lugar y el momento en que nos encontremos.

Intentando situarnos en el terreno de la objetividad, podríamos afirmar que la globalización, a la que muchos acusan de ser fuente de inequidad, se podría decir también, que es todo lo contrario. Paradójicamente, es en aquellos lugares donde la globalización no ha llegado, o no lo ha hecho de forma plena, donde la falta de equidad y la injusticia, en general, se manifiestan de manera más pronunciada. Por el contrario, aquellos lugares en los que la globalización se ha asentado de manera más completa, las desigualdades ceden terreno a la homogeneización.

---

* Director de Relaciones Internacionales, Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

De todas formas, incluso en estos lugares donde este fenómeno ha llegado de forma más deficiente, gracias a la globalización de la información, el conocimiento sobre la existencia y el contraste entre un mundo de opulencia y oportunidades y un mundo de pobreza y miseria que se muestran, al mismo tiempo, en el escaparate de las nuevas tecnologías, ha desembocado en una revolución silenciosa, sin precedentes, en la historia de la Humanidad.

Así pues, gracias a la globalización, la ignorancia no puede alegarse como excusa para mantenerse impasible ante situaciones de marginación. A su vez, los que viven en esa situación de pobreza, conscientes de la existencia de una forma de vida cargada de oportunidades, no se resignan a abrazar la bandera del fatalismo vital y aceptar una condena perpetua por haber cometido el delito de haber nacido en el lado de los desfavorecidos.

La globalización ha tenido también como efecto positivo el haber removido conciencias, el haber roto conformismos y haber provocado un ciclón imparable, que nos envuelve a todos, y nos obliga, de una u otra manera, a actuar, ya que si no lo hacemos, estamos condenados a naufragar en nuestra inestable e insegura «opulencia».

Por lo tanto, la pobreza, ya no es patrimonio de unos cuantos, sino que, como consecuencia de la globalización, se ha convertido en patrimonio común de la Humanidad, y como tal, a todos nos convierte en responsables de su gestión.

Conscientes de los errores del pasado y presionados por los nuevos escenarios y las nuevas manifestaciones de la pobreza, desde las más altas instancias internacionales se ha dado un importante golpe de timón al modelo de cooperación que se estaba gestionando.

Tenemos entonces, que todo este fenómeno de la globalización también ha servido para poner de manifiesto que la estrategia internacional para luchar contra la pobreza que se estaba llevando a cabo, tanto a nivel multilateral como bilateral, no estaba resultando efectiva en este nuevo escenario. Un modelo de cooperación, de tipo asistencialista, cargado de buenas intenciones, pero poco eficaz en los tiempos actuales y que reclamaba un cambio.

El nuevo milenio, y la Cumbre del Milenio, ofrecen a los pueblos del mundo la oportunidad única de reflexionar sobre su desti-

no común en un momento en que se encuentran más interrelacionados de lo que nunca han estado.

Una reflexión que demanda un cambio en la dirección de implantar un modelo de cooperación de tipo desarrollista, que apueste no sólo por la cantidad, sino, sobre todo, por la calidad, por la eficiencia y por el impacto sobre la pobreza.

Un cambio que reclama una redefinición de los papeles de los actores de la cooperación al desarrollo, de las relaciones entre ellos, además del reconocimiento de una serie de actores no estatales, como por ejemplo las empresas y las organizaciones empresariales, cuya labor, está demostrado, tiene un verdadero impacto sobre la pobreza.

De esta forma, la aparición de nuevos actores en la escena internacional ha hecho que la cooperación internacional al desarrollo sea enfocada desde una perspectiva multidisciplinar, de corte «desarrollista» y acorde con el objetivo de la misma, que es articular una estrategia eficaz de lucha contra la pobreza.

En este contexto, la cooperación al desarrollo, en el siglo XXI, se concibe como un mecanismo imprescindible para que el escenario internacional sea más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta.

Por ello, para alcanzar la estabilidad internacional es imprescindible mejorar las condiciones de vida de la población de los países menos desarrollados mediante la promoción del crecimiento económico y del bienestar social, favoreciendo formas de gobierno democráticas, respetuosas con los derechos humanos y con el medio ambiente.

En esta lucha contra la pobreza, los criterios de equidad y de solidaridad, unidos a los de interés mutuo, corresponsabilidad y asociación, se colocan en el núcleo de toda iniciativa de cooperación al desarrollo que pretenda ser «eficaz».

El nuevo siglo no podía empezar sin afrontar esos cambios. Así, desde Naciones Unidas, con la celebración de la denominada «Cumbre del Milenio», se puso en marcha esa gran operación de cambio para abordar todas las cuestiones señaladas. La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio han intentado dar respuesta a los retos planteados. A través de estos documentos

de referencia, que buscan reflejar el consenso internacional sobre la necesidad de un cambio de rumbo en la estrategia para luchar contra la pobreza, la comunidad internacional asume y acepta el gran desafío y se pone de manifiesto la necesidad de diseñar un nuevo modelo de relación con el sector privado.

Compartiendo, asumiendo y comprometiéndose con esa necesidad y esa filosofía de cambio, en España, ya en 1998, la Ley de Cooperación Internacional, reconoce, entre los actores no públicos de la cooperación, a las empresas y a las organizaciones empresariales.

Por otro lado, conscientes de que para alcanzar las Metas del Milenio era vital mejorar la cantidad y calidad de los recursos destinados a la AOD, a partir del año 2004, en nuestro país, se emprende un histórico proceso de incremento de estos fondos y de reformas con el fin de diseñar un nuevo modelo de cooperación al desarrollo acorde con el escenario internacional del siglo XXI y con la posición de España en el mismo.

Dentro de este ambicioso proceso de reformas, desde el mundo empresarial español, se reclama la atención de los impulsores de las mismas sobre una serie de aspectos que se deberían tener en cuenta en relación con el papel del sector privado en la lucha contra la pobreza. Además, éstos deberían tener presente que el grado de compromiso de este actor con la cooperación al desarrollo se pone de manifiesto en el hecho de que el sector privado es el único actor al que, a corto, medio y largo plazo, el éxito o el fracaso en la lucha contra la pobreza —dado el escenario de globalización en que nos movemos— determinará su propio éxito o fracaso.

Su supervivencia va a tener una relación directa e inversamente proporcional con la medida en que se reduzcan las desigualdades y la pobreza en el mundo.

Por lo tanto, el sector privado, que actúa en sistemas sociales y económicos cada vez más complejos y, a pesar de las muchas presiones que recibe no puede, ni quiere, ni debe mantenerse ajeno a esta realidad.

La generación de empleo productivo y de riqueza por parte de las empresas, con el efecto que ello tiene en todos los ámbitos de la vida, las ha convertido en un elemento clave para realizar el tránsito de economías informales a economías formales, con todo lo que

ello supone de exigencias de la población sobre la democratización, la gobernabilidad y la buena gestión de los asuntos públicos.

Tenemos pues, que en una economía de mercado, las empresas privadas contribuyen a la reducción de la pobreza por muchos cauces. Además, a medida que crecen las empresas, se incrementan los ingresos fiscales de los gobiernos, lo que favorece el aumento de las inversiones públicas en salud, educación, políticas sociales, infraestructuras productivas, etc., cuyos beneficios revierten en el bienestar y progreso de toda la sociedad, incluidas las propias empresas.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, en algunos países, debido a sus graves condiciones de pobreza, gracias a las inversiones extranjeras, son las empresas foráneas las que propician, a través de estas inversiones, un impulso a su crecimiento económico. Las inversiones de las empresas extranjeras generan, a su alrededor, una serie de redes de negocios paralelos que favorecen la consolidación de un sector privado local, impulsor del desarrollo sostenido del país.

Es por ello que se puede constatar la contribución que al desarrollo de los países menos adelantados realiza el sector empresarial. La generación de empleo productivo local y riqueza activan un movimiento socioeconómico, de indudables consecuencias políticas, que tiene un eficaz impacto sobre la pobreza.

Como consecuencia de esta constatación, el gran avance que se ha producido en los últimos tiempos en este terreno es que, en la agenda de todos los organismos internacionales implicados en esta materia, la promoción del sector privado y la cooperación empresarial al desarrollo han pasado a ocupar un lugar prioritario.

Así, en la 96ª Conferencia Internacional del Trabajo (2007), una comisión de la misma, integrada por representantes de los gobiernos, de los empresarios y de los sindicatos, se ocupó de forma monográfica, precisamente, de analizar la importancia de la promoción del sector privado para el desarrollo social y económico de los países más desfavorecidos.

Como punto de partida del debate se puso de manifiesto que la promoción de las empresas, como fuente de crecimiento, riqueza y empleo, es un elemento clave para el logro de un desarrollo sostenible. Por ello, los Gobiernos y los interlocutores sociales tienen que

cooperar para fomentar la integración de los tres componentes del desarrollo sostenible —el económico, el social y el medioambiental— como pilares interdependientes y que se refuerzan mutuamente.

Las empresas prosperan cuando las sociedades prosperan y viceversa. Ello exige la inclusión social y económica, así como la equidad en la distribución de los recursos y el acceso a los mismos, además de la equidad en el acceso a las oportunidades en materia de iniciativa empresarial, recursos humanos, servicios financieros y mercados de trabajo.

Para lograr un desarrollo sostenible se precisan, con carácter prioritario, unas políticas públicas y unos marcos reglamentarios que ofrezcan la suficiente confianza a las empresas para invertir en proyectos que generen riqueza y empleos.

La principal contribución de las empresas, al hacer frente a los múltiples desafíos que plantea el desarrollo sostenible, se basa precisamente en la creación y crecimiento de empresas viables, sustentables en el tiempo y competitivas, que, como es sustancial a su propia naturaleza, obtengan beneficios, los cuales servirán, en parte, para hacer frente a sus obligaciones fiscales, para realizar nuevas inversiones, innovar, generar más empleos productivos, etc.

Para sobrevivir en este entorno, el emprendedor no puede actuar solo. Los incrementos de inversión o la reducción de costes no garantizan la supervivencia. Así pues, sin abandonar esta variable, la clave del éxito se encuentra en encontrar un entorno empresarial propicio y unos recursos humanos adecuadamente capacitados.

Por lo tanto, los recursos humanos se convierten en uno de los factores más importantes de las economías y es fundamental que se genere una fuerza de trabajo cualificada. En este sentido, los gobiernos deben diseñar políticas destinadas a aumentar las capacidades humanas a través de sistemas educativos, de formación y aprendizaje permanente que garanticen la productividad, competitividad de su fuerza laboral y permitan a las empresas crear y mantener empleo estable y productivo.

La importancia que este tema reviste se recoge expresamente en documentos claves como el Programa Global de Empleo de la OIT, la Agenda de Lisboa de la Unión Europea y la Estrategia de Empleo de la OCDE reformulada, donde se destaca que el apren-

dizaje permanente puede contribuir a apoyar el crecimiento económico y, al mismo tiempo, a reducir la pobreza y a atenuar desigualdades.

No obstante, para promover el sector privado es necesario también, por parte de los Gobiernos, crear un entorno empresarial propicio. Éste deberá contar con unas instituciones sólidas y eficaces y una legislación previsible y no discriminatoria, haciéndose indispensable un verdadero compromiso de los Gobiernos de los países en desarrollo en favor del fomento del sector privado a través de políticas racionales y viables. Políticas que generen una cultura empresarial y que ofrezcan confianza al mundo de la empresa para llevar a cabo sus proyectos. Para ello, los Gobiernos deberán promover las reformas necesarias para garantizar el libre juego de los mecanismos de mercado, de la competencia y de la iniciativa privada. El Estado de Derecho y la garantía de los derechos de propiedad, tanto material como intelectual, deberán ser el marco para el desarrollo de cualquier tipo de iniciativa empresarial.

En este nuevo escenario, la concepción sobre el papel que debe jugar el Estado comienza a cambiar. De este modo, en la actualidad, las estrategias de desarrollo económico basadas en el papel del Estado como planificador y gestor del desarrollo económico están superadas. Como resultado de tal hecho, se han empezado a adoptar modelos de desarrollo económico fundados en políticas de consolidación de los mecanismos de mercado, de crecimiento de la competencia y de redefinición del papel que debe jugar el Estado.

Sin embargo, este proceso de redefinición de papeles no implica, en ningún caso, que el sector privado deba sustituir al sector público, ni que el sector público deba gestionar el Estado como si éste fuese una empresa privada.

El sector público debe garantizar la producción de ciertos bienes públicos esenciales y crear un clima adecuado para el desarrollo del sector privado en un entorno en el que las instituciones, la normalidad política y económica, los marcos regulatorios y el tamaño del Estado permitan a la empresa privada operar con eficacia y liderar procesos de innovación y de transformación económica y social.

Al mismo tiempo que se lleva a cabo una redefinición de papeles, ambos, tanto el Estado como el sector privado, cada uno en su

correspondiente esfera de actuación, complementándose, pero no sustituyéndose en sus actuaciones, deben poner en marcha nuevos modelos de gestión. Dentro de estos nuevos modelos de gestión, las denominadas «buenas prácticas», el «buen gobierno», en definitiva, «la gestión responsable», se convierte en una exigencia en las actuaciones de todos los agentes, tanto de los públicos como de los privados.

Para las empresas estos referentes son distintos de las obligaciones legales que, siempre, deben cumplir las empresas. De este modo, tenemos que la denominada Responsabilidad Social de la Empresa (RSE) es una iniciativa voluntaria, impulsada por las empresas y que se refiere a actividades que superan el cumplimiento de la ley. Por esta vía, la empresa se compromete a actuar conforme a unos determinados «códigos de conducta», basados en principios de tipo ético.

Por lo tanto, podemos señalar como gran avance la aceptación indiscutible de que las empresas son beneficiosas para el bienestar social, que es necesario crear un clima favorable para su desarrollo en el marco de sistemas de gobierno basados en el Estado de Derecho, que la obtención de beneficios es legítima y consustancial a su propia naturaleza y que la empresa debe guiarse por unos referentes éticos en la forma de obtener esos beneficios.

No obstante, hay que señalar que todas las reformas que el Estado debe llevar a cabo para fomentar la aparición de un sector privado no tendrán ningún éxito sin la obligada participación de los agentes privados, de los potenciales empresarios, que, en definitiva, serán los que alimenten el sistema.

Así pues, como cuestión prioritaria, el Estado debe garantizar el reconocimiento y participación de los agentes económicos y sociales en los procesos de toma de decisiones, favoreciendo la existencia de vías de participación y concertación y diálogo que garanticen la paz social.

Para ello, en primer lugar, desde instancias estatales, se debe empezar por reconocer el derecho de asociación y de representación y, a partir de ese primer escalón, favorecer la organización y fortalecimiento de los agentes económicos y sociales y su reconocimiento como interlocutores válidos en los procesos citados.

El sector privado, además de ser un agente económico, constituye un grupo social, cuya voz debe ser escuchada por los gobiernos democráticos en la elaboración de las políticas públicas y en los procesos de toma de decisiones. Por lo tanto, el sector empresarial, debidamente organizado en torno a sus asociaciones empresariales, se convierte en un verdadero acicate en el que podríamos denominar «proceso de normalización de la economía y de vertebración del Estado».

Está comprobado que la existencia de economías informales deriva, en gran medida, de la incapacidad de la economía formal para ofrecer niveles de empleo adecuados y por la incapacidad de los poderes públicos para adaptarse a las necesidades y expectativas de los interesados, agravada por la complejidad y rigidez de las burocracias.

Esta situación, entre otras muchas consecuencias, conlleva un gran déficit de participación y la aparición de dos espacios, el oficial y el real, separados por barreras que impiden crear un escenario adecuado para que el empresario se integre en la economía formal.

Las organizaciones empresariales son las primeras interesadas en superar estas barreras y contribuir a que se cree un entorno favorable para la constitución de empresas en el sector formal y para la integración de los empresarios del sector informal en la economía formal.

La contribución de las organizaciones empresariales en este terrero se basa en dos pilares. Por un lado, su labor de *lobbying* frente a las instituciones públicas como representantes de un colectivo que reclama su cuota de influencia en el proceso de toma de decisiones, en la elaboración de las legislaciones y de las políticas que directamente les afectarán. De este modo, las empresas que desarrollan su actividad en el sector informal, encontrarán en el sector formal un escenario atractivo para integrarse en él.

Por su parte, las organizaciones empresariales pueden extender su representación a las empresas del sector informal para identificarlas, conocer sus problemas y prestarles los servicios y la asistencia que precisen para realizar el tránsito hacia la economía formal.

Dentro de todo este proceso, desde el Estado, también se deben activar los mecanismos adecuados para generar una cultura empre-

sarial, donde el mundo de la empresa sea percibido por la sociedad como un elemento positivo en el desarrollo del país, capaz de generar riqueza, empleo y de erigirse en un agente social proveedor de solidaridades múltiples y garante de los procesos de participación colectiva.

Por otro lado, el Estado, además de crear un ambiente empresarial adecuado, para que el sector privado pueda hacer frente a los retos de la globalización, debe prestarle un apoyo constante para poder ser competitivo en este escenario tan variable e impredecible.

En definitiva, la permanente y estrecha colaboración entre el sector público y el sector privado, tanto en el ámbito nacional como internacional, tanto en la esfera estrictamente empresarial como en la de la cooperación al desarrollo, se ha convertido en una necesidad para ambas partes.

Aunque se han producido en los últimos años importantes avances en esta materia, ahora, el gran reto es avanzar en esta línea y articular los mecanismos adecuados para ponerla en práctica. De otro modo, de nada servirá el incremento de recursos y los grandes procesos de reforma y planificación, si, en la ejecución de los mismos, se ignoran las aportaciones concretas que cada sector y cada actor puede y debe realizar.

Por último, esto no impide que se deban aprovechar al máximo las sinergias que surjan entre los distintos actores que participan en la esfera económica o en la de la cooperación al desarrollo y que la colaboración entre ellos deba ser una prioridad. Por lo tanto, en un mundo tan interconectado, el establecimiento de estrategias globales, donde lo horizontal y lo trasversal se interrelacionen de forma natural, y donde la promoción de tejido económico y empresarial figuren en el cuadro de las prioridades de la política de cooperación al desarrollo.

40. LA ECONOMÍA SOCIAL COMO AGENTE DE COOPERACIÓN

MARCOS DE CASTRO *

> *«La Cumbre del Milenio otorgó prioridad al trabajo decente y centró la atención en los jóvenes exhortando a todos los países allí reunidos a elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo [...] como la mejor forma de salir de la pobreza, la marginación y el desarrollo. Para garantizar la puesta en práctica de dicha política de desarrollo, se debe promover la integración de los sectores más pobres en los procesos de decisión colectiva por medio de mecanismos concretos de participación social»* [Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008].

UNA VALORACIÓN PREVIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Parece oportuno que en una publicación que trata de abordar los avances y retos de la cooperación española se valoren los logros de ésta. En este artículo tan solo trataré la cooperación desde la óptica de la economía social. No pretendo abordar toda la política que subyace a la estrategia de cooperación. Ello superaría tanto mi visión como la aportación que pretendo hacer. Hablo desde la economía social y desde este ángulo de visión realizo la presente reflexión.

Uno de los aspectos valorables de la estrategia de cooperación que ha realizado el Gobierno de España es la planificación y evaluación de la acción cooperadora; esta planificación se apoya en la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como eje vertebrador. Intentar hacer operativas las declaraciones multilaterales, que, con alguna frecuencia, no van más allá de la propia declaración, es valorable de forma muy positiva. Incluir la aportación de España en realizar lo definido como «Objetivos de Desarrollo del

* Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES).

Milenio» es un importante esfuerzo que intenta convertir en realidad las expectativas despertadas en las Declaraciones. O lo que es lo mismo, convertir en verdad lo declarado [1].

A partir de esta afirmación, la lucha contra la pobreza se convierte en el Plan Director de la Cooperación Española en una de las cinco «prioridades horizontales» dentro de los siete «objetivos estratégicos», definidos. Advirtiendo el propio Plan Director que «la definición de estos objetivos y prioridades de la política pública de cooperación en el marco de la Agenda Internacional del Desarrollo —entendida como agenda de contenidos y procedimientos—, así como el análisis realista de las posibilidades financieras y potencialidades del Estado español como país donante, conlleva realizar profundos cambios en nuestro sistema de ayuda al desarrollo». Uno de estos cambios, o novedades, introducidos en el mismo Plan Director es la necesaria ubicación dentro de la lucha contra la pobreza de la potenciación del tejido productivo local, el fomento de los recursos endógenos para generar riqueza y la mejor distribución de la renta. Distribución necesaria, especialmente en países que crecen pero con desigualdades inexplicables e indefendibles [2]. Defender esta específica forma de luchar contra la pobreza es un acierto importante de este Plan Director. ¿Cómo se puede luchar contra la pobreza si no es generando riqueza y empleo decente (en lenguaje de OIT), fomentando la capacidad de gestión empresarial y el espíritu emprendedor, creando redes entre las empresas que rompan su limitación competitiva derivada de su escaso o pequeño volumen (microempresas)...?

Esta evidencia no lo ha sido tanto cuando se abordaron políticas públicas de cooperación, hasta ahora más centradas en generar ele-

[1] «La Declaración del Milenio configura para España una agenda y metodología común en la lucha contra la pobreza, que todos los países desarrollados, también el nuestro, han aprobado y deben apoyar. Por ello, el compromiso es comenzar a participar activamente en esta agenda, dando un salto cualitativo y cuantitativo en nuestra cooperación, aumentando la calidad y la cantidad de nuestra AOD y haciendo de la Declaración del Milenio el principal, aunque no el único, referente de nuestra política de desarrollo internacional». Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008.

[2] Véase *«Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe»,* 2007, publicado por SEGIB, CEPAL, AECI.

mentos constitutivos de desarrollo sostenible que en asegurar la sostenibilidad del desarrollo generado. No es una frase retórica la anterior, sino la constatación de que se pasa de proyectos elaborados por asociaciones potenciadoras de esos instrumentos de desarrollo, normalmente centrados en ONG, a proyectos también elaborados por empresas (u organizaciones empresariales) que desean hacer empresas y desarrollar empresas. No excluye esta observación la acción de las ONG, que es incuestionable e imprescindible. Tan solo aumenta la perspectiva cooperadora, en la convicción de que ayudar a desarrollar proyectos empresariales es dar la «caña en lugar del pescado», parafraseando el tradicional refrán.

Es ahí donde deseo centrar la aportación de la economía social en esta innovadora política de cooperación. No en vano, es la primera vez que se considera a esta forma de hacer empresa como un agente de cooperación más. Siendo ésta también otra novedad del actual Plan de Cooperación.

Plantear la lucha contra la pobreza de esta forma incluyente de todos los actores lleva al Plan Director a considerar, entre sus siete criterios de intervención, los de «promover el consenso entre los actores», generar «coherencia de políticas» y «mejorar en la asignación de la ayuda». Dentro de este último criterio se contempla la «promoción del tejido económico y productivo». También se está pensando en este Plan Director en la necesaria evaluación de la ayuda con el fin de mejorar la eficacia en la realización del objetivo de reducir la pobreza.

Quizá sea bueno insistir en estos dos aspectos. Es valiente admitir que la cooperación generará instrumentos de reforzamiento del tejido productivo. Lo que puede ir contra una inercia cultural que pretende advertir de que gastar dinero público en crear empresas que, después, ganen dinero puede ser, cuando menos, desviado de los ejes tradicionales de la cooperación. Pero si esta interpretación dominara la política cooperadora se vuelve a hacer la pregunta: ¿cómo hacer disminuir la pobreza si no es desde la generación de instrumentos que creen riqueza? ¿Y estos instrumentos no son las empresas, como herramientas generadoras de empleo y de ingresos? ¿O es que se ha de reforzar la inercia de que las declaraciones queden en declaraciones, a sabiendas de que no se po-

drán cumplir desde los conceptos tradicionales de la cooperación? Este es un aspecto innovador y valiente, que deseo subrayar en la valoración que hago de la política de cooperación española. Insisto, es una valoración realizada desde la economía social. Hay más aspectos relevantes e innovadores, pero no es mi objetivo entrar a valorar todos.

En coherencia, no queda más que reconocer la necesaria evaluación positiva de la ayuda prestada, pues la eficacia en conseguir el objetivo de luchar contra la pobreza es importante para la cohesión social global. Convirtiéndose esta evaluación en otro elemento innovador a destacar, siendo su criterio dominante el efecto final producido en los países objeto de la ayuda, como es lógico [3].

¿POR QUÉ CENTRAR LA VALORACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN EN ESTE ASPECTO?

Porque la pobreza es el grito que demanda solución para construir un mundo en paz, porque la exclusión es cada vez más intolerable y la desigualdad existente convierte a las personas que padecen hambre en un insulto al desarrollo. Porque no tiene sentido hablar de cooperación si no se aborda con valentía el mayor desgarro humano (casi la mitad de la población mundial vive con menos de un dólar al día). Y en ello va una crítica al sistema económico. «Es un hecho que la globalización económica está agudizando la pobreza y la exclusión, y está generando niveles de desigualdad desconocidos en la historia de la humanidad, y que la viabilidad social de esta globalización requiere incorporar elementos de solidaridad, mediante acciones redistributivas de la renta» [4]. Por ello se precisa crear condiciones favorecedoras de cohesión social. El Secretario Ejecutivo de la CEPAL [5], José Luis Machinea, dice que «en América Latina y el

[3] «La valoración del éxito o del fracaso de las políticas de desarrollo debe hacerse en función de los resultados obtenidos en los países en desarrollo», Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

[4] Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

[5] Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Caribe el concepto de cohesión social surge ante la necesidad de encarar pertinaces problemas que, pese a algunos avances logrados en los últimos años, aún perduran: altos índices de pobreza e indigencia; la extrema desigualdad que nos caracteriza; diversas formas de discriminación y de exclusión social que se remontan a un lejano pasado. Los actores que bien podrían estar llamados a construir espacios de interacción positiva no cuentan con una comunidad de principios de cooperación y de comunicación».

Aborda, sin más adornos, esta debilidad sustancial del crecimiento mundial y que es fuente de la innovación del Plan de Cooperación española. Y, por ello, plantea la necesidad de incorporar elementos que potencien el tejido productivo, la creación de empresas y el fomento de actividades que creen riqueza y aseguren niveles de cohesión social, sobre todo a nivel local. Es la novedad que, desde la óptica en que escribo, merece la pena subrayar.

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE ECONOMÍA SOCIAL?

El Consejo Económico y Social de Europa [6] decía, en 2004, que en la UE cada vez es mayor la importancia social y económica de las empresas y organizaciones de la economía social [7] (EES): con alrededor de nueve millones de trabajadores en equivalente a tiempo completo, representan un 7,9% del empleo asalariado civil [8]. Ade-

[6] Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La diversificación económica en los países adherentes – Función de las PYME y de las empresas de la economía social», Bruselas, 1 de abril de 2004.

[7] «Son empresas de diversas figuras jurídicas (su eje constitutivo son las cooperativas, pero también integran a las mutualidades, las fundaciones, especialmente las que comprenden objetivos sociales, del mismo modo que a determinadas asociaciones). En España se integran también en este concepto a las sociedades laborales, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo», véase declaración del Comité Europeo Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones —CEP,CMAF—).

[8] CIRIEC (2000): «The Enterprises and Organisations of the Third System: Strategic Challenge for Employment», Universidad de Lieja.

más, engloban una proporción considerable de la sociedad civil, puesto que se considera que forma parte de ella más del 25% de los ciudadanos de la UE, en calidad de productores, consumidores, ahorradores, habitantes de una vivienda, asegurados, estudiantes, voluntarios, etc [9]. Las EES se desarrollan esencialmente en determinados sectores como la sanidad, el medio ambiente, los servicios sociales y la educación [10]. Desempeñan un papel fundamental en la capacidad de emplear a personas desfavorecidas, el bienestar social, la revitalización de las economías locales y la modernización de los modelos locales de gestión. Asimismo, han establecido sistemas de balance societal para evaluar su impacto social y medioambiental. En España, según los datos publicados recientemente por CEPES [11], este tipo de empresas representan el 8% del PIB, el 14% de la población ocupada y un 25% de la población española tiene relación con alguna de estas organizaciones.

Es un nuevo modelo de ser empresa, distinta de la tradicional. Pues son empresas que se apoyan en las personas, son de propiedad colectiva, por lo que todos sus socios (sus propietarios y, a la vez, trabajadores) se han de involucrar en las decisiones. Son «otra forma de hacer empresa y de generar riqueza» siempre colectiva; que se compromete con el territorio (una empresa de economía social nunca se deslocaliza [12]), fomenta y desarrolla los recursos endógenos y su producción suele ser respetuosa con los clientes, los productores y con sus relaciones de contratación.

La acción de esta forma de hacer empresa, se convierte en aliado natural de los poderes públicos que deseen hacer una sociedad más cohesionada, pues desarrolla capital social y establece relacio-

[9] Dictamen del CESE sobre «Economía Social y Mercado Único».

[10] Véase la Carta de la CEP-CMAF (Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones).

[11] «Anuario de la economía social, 2006», Cepes, Madrid. También en www.cepes.es.

[12] Dictamen del CESE sobre «Economía Social y Mercado Único»:

«la economía social se caracteriza por la primacía de su objeto social con respecto a la maximización del beneficio, creando un vínculo con el territorio y el desarrollo local, así como por la satisfacción de necesidades que otros sectores de la economía no pueden satisfacer por sí solos».

nes de confianza entre las personas [13]. El Consejo Económico y Social Europeo (CESE) reconoce que las empresas de economía social son generadoras de empleo, de equidad social e integradoras económicamente de todas las personas, especialmente las más desfavorecidas [14]. El CESE ubica a estas empresas como organizaciones flexibles y ágiles para adaptarse a condiciones menos favorables y responder a problemas de desarrollo local allá donde no existe otro actor económico, lo que las convierte en imprescindibles para la cohesión social [15].

---

[13] Comité Europeo de las Regiones, en el punto 3.7 de su Dictamen sobre «Asociaciones entre las autoridades locales y las organizaciones socioeconómicas: contribución al empleo, al desarrollo local y a la cohesión social»:

«Las empresas de economía social son socios importantes de las autoridades locales a la hora de elaborar estrategias de desarrollo local y de instaurar una nueva protección social pluralista a nivel local (…) podrán colmar el vacío en materia de bienes y servicios de carácter social cuya producción o provisión no estén cubiertas por los operadores del mercado tradicional ni por las autoridades (…). La economía social proporciona un valor añadido al proceso de desarrollo local y al progreso social; permite la constitución de un capital social a nivel local gracias al establecimiento de unas relaciones de confianza y de un espíritu comunitario, al compromiso cívico y la participación en la sociedad» así como al fomento de una mayor cohesión social que permite reintegrar a las personas excluidas y marginadas (por ejemplo, los grupos de inmigrantes, los desempleados de larga duración)».

[14] Dictamen del CESE sobre «Economía Social y Mercado Único» (punto 2.6):

«La economía social está presente en todos los niveles, tanto nacionales como europeos, pero sus raíces son locales. Desempeña un importante papel en el logro de la cohesión social. La economía social local comparte con el sector público la responsabilidad en las infraestructuras de la sociedad. Al mismo tiempo, las empresas de economía social desempeñan con frecuencia un papel importante en el desarrollo rural y urbano (…). Habida cuenta de la situación demográfica de la Unión Europea y la falta de mano de obra que empieza a constatarse en determinados sectores de la economía de mercado, la implantación de asociaciones adaptadas entre las estructuras de la economía social que trabajan en el ámbito de la inserción y las empresas privadas pueden proporcionar un modelo de desarrollo basado en la inserción a través del aspecto económico para luchar contra la exclusión social y responder a las necesidades de mano de obra no cubiertas».

[15] Dictamen del CESE sobre «Capacidad de adaptación de las PYME y de las empresas de economía social los cambios impuestos por el dinamismo económico» (punto 2.3):

«Las PYME y las empresas de economía social son instrumentos esenciales de empleo y reempleo en el contexto de las importantes transformaciones industriales que se están produciendo desde los sectores en declive y en los que se reduce el empleo hacia sectores tradicionales (artesanía, oficios) y otros en expansión, como

Finalmente la economía social es un conjunto de cuatro familias compuesto por las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones [16]. En España, además, se incluyen a las Sociedades Laborales, a los Centros Especiales de Empleo y a las Empresas de Inserción. La Economía Social actúa en formas jurídicas definidas y, en ocasiones, desde figuras nuevas en los diversos marcos jurídicos [17] precisamente por su capacidad creativa de buscar soluciones a nuevos problemas sociales no atendidos ni por lo público ni por lo privado [18].

LA ECONOMÍA SOCIAL COMO AGENTE DE DESARROLLO

De lo anterior, aparece la economía social como factor básico de desarrollo local y de cohesión social, por lo que se constituye en aliado estratégico y necesario de los poderes públicos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social [19]. También la OIT así lo re-

---

los servicios a las empresas, las NTIC, los sectores de alta tecnología, la construcción y las obras públicas, los servicios de proximidad (incluida la salud) y el turismo».

[16] El Dictamen del CESE sobre «Economía Social y Mercado Único» dice: «Sus valores básicos son: solidaridad, cohesión social, responsabilidad social, gestión democrática, participación y autonomía».

[17] En el momento de escribir esto en España se está discutiendo aun la Ley de Empresas de Inserción, siendo estas empresas un instrumento de inclusión laboral con más de diez años de existencia.

[18] Carta de la CEP-CMAF (Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones). Además, el Comité de las Regiones Europeo, en su Dictamen sobre «Asociaciones entre las autoridades locales y las organizaciones socioeconómicas: contribución al empleo, al desarrollo local y a la cohesión social» dice que las empresas de la economía social podrán colmar el vacío en materia de bienes y servicios de carácter social no cubiertos ni por lo privado ni por lo público.

[19] El ya citado Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre «Asociaciones entre las autoridades locales y las organizaciones socioeconómicas: contribución al empleo, al desarrollo local y a la cohesión social» dice que «la economía social (...) establece una nueva cultura empresarial del sector social (OCDE), orientada principalmente hacia la integración de los grupos de población marginados a través de la participación activa con el fin de crear em-

conoce, hasta el punto de que ha elaborado una Recomendación a los Gobiernos para que potencien a la economía social y, más expresamente, a las cooperativas (recomendación 193, 2002)[20]. El Director General de la OIT, Juan Somavia, apoya también este planteamiento al decir ante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 que: *«las cooperativas refuerzan las capacidades de las personas al permitirles, incluso a los segmentos más pobres de la población, la participación en el progreso económico. Además crean oportunidades de trabajo para quienes tienen la capacidad pero carecen del capital. Y entregan protección al fomentar la ayuda mutua en las comunidades».* Las cooperativas desempeñan un papel importante en la lucha contra la pobreza y contribuyen con los postulados de la *Agenda del Trabajo Decente de la OIT*[21]. «En primer lugar, porque ayudan a crear empleos, particularmente en sectores económicos o regiones geográficas donde empresas convencionales tendrían dificultades para generar un valor accionario que les permitiera operar con ganancias. Las cooperativas también contribuyen a conservar los empleos ya existentes, al permitir a los productores unir sus fuerzas para salvar sus empresas».

Todos estos objetivos y valoraciones ya estaban definidos y defendidos en las diversas Cumbres Iberoamericanas (desde la de Santa Cruz de la Sierra[22] en 1996 hasta la última celebrada en Mon-

---

pleo (...). Al organizar a los desempleados a nivel local, ayuda a las autoridades locales a transformar un sistema pasivo de prestaciones de seguridad social y desempleo en una inversión social activa a favor del desarrollo sostenible (...). Por lo que es socio importante de las autoridades locales (para elaborar estrategias de desarrollo local)».

[20] «Reconociendo la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía; Reconociendo que las cooperativas, en sus diversas formas, promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social; Reconociendo que la mundialización ha creado presiones, problemas, retos y oportunidades nuevas y diferentes para las cooperativas; y que se precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización».

[21] http://www.ilo.org/public/english/bureau/dwpp/.

[22] *«Reconocemos el papel que las cooperativas y asociaciones comunitarias tienen para el desarrollo de una economía solidaria con vocación social, porque contribuyen*

tevideo en noviembre 2006). El reconocimiento institucional de la acción de la economía social en la construcción de una sociedad más equitativa y cohesionada, precisamente por su lucha contra la pobreza y fomento del desarrollo local, se encuentra en diversas declaraciones institucionales. La última fue en las Conclusiones de la Cumbre de Presidentes Iberoamericanos, celebrada en Montevideo el año 2006, que en su punto 36 dice:

Reconocemos el papel fundamental, en el desarrollo integral de nuestras naciones, de las cooperativas y demás organizaciones de la economía social, cuyos principios de productividad, competitividad, complementariedad, solidaridad y, sobre todo, responsabilidad social, fortalecen el carácter participativo de nuestras democracias, impulsan la generación de empleos, apoyan el combate a la pobreza, convocan la integración y cohesión social —en particular de las mujeres, los jóvenes, las personas adultas y con discapacidad— generando condiciones de desarrollo.

No se da esta valoración sólo en los países de Latinoamérica, la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Luxemburgo en 2005, reconoció el papel clave que han jugado las PYMES y las empresas de economía social en la creación de empleo [23]. Una valoración similar la realiza el Reino de Marruecos en sus programas de «lucha contra la pobreza en el medio rural» [24] y

---

a generar empleo productivo, promueven una mayor integración social, así como la plena participación de todos los sectores de la población en el proceso productivo nacional, en particular de las mujeres, los jóvenes y las personas adultas mayores y las personas con discapacidad. Por ello nos comprometemos a fomentar la concesión de microcréditos que favorezcan su más amplio desarrollo, teniendo en cuenta la equidad de los géneros». Declaración de Santa Cruz de la Sierra, realizada con motivo de la XIII Cumbre Iberoamericana de los Jefes de Estado y de Gobierno, los días 14 y 15 de noviembre del año 2003, punto 28.

[23] Conclusions concertées de la 7ème Conférence Euro-méditerranéenne des Ministres des Affaires Étrangères (Luxembourg, 30 et 31 mai 2005), donde se dice que (véase punto 34) «Le rôle clé joué par les PME et d'autres formes de GESTION d'entreprise a été mis en avant, notamment «l'économie sociale», et il convient de l'encourager afin d'augmenter le nombre des créations d'emploi ». (Terme utilisé pour décrire d'autres formes de GESTION d'entreprises, comme les entreprises coopératives, dans lesquelles les travailleurs sont détenteurs du capital et à ce titre, participent à la GESTION de l'entreprise.)

[24] http://www.indh.gov.ma/Fr/imgs/INDH_rural_fr.pdf.

en el de «lucha contra la exclusión social en el medio urbano»[25], dentro de la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano (INDH).

La incorporación de la economía social como agente de cooperación realizada por el Gobierno español convierte en verdad las declaraciones oficiales.

El modelo de desarrollo que propone la economía social se basa en el refuerzo de los recursos endógenos, locales o personales, y de las actividades generadoras de ingresos apareciendo, de esta manera, como una forma de creación de empleo, de riqueza y de acceso a los servicios básicos (agua, sectores sociales desfavorecidos o en riesgo de exclusión: discapacidad, jóvenes, mujeres, dependientes…), diferente a la que se fundamenta desde el mecanismo de capitales tradicional, buscador de la rentabilidad y generación de riqueza al accionista en el corto plazo. Especialmente distinta de la creada desde la libre circulación de capitales y flujos comerciales, tantas veces favorecedores de las economías dominantes.

LO QUE YA SE ESTÁ HACIENDO DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Sin pretender relatar el conjunto de acciones desarrolladas desde la economía social española en temas de cooperación (no es este el objeto) sí, al menos, merece la pena citar dos referentes importantes. Ambos se relacionan con la metodología de trabajo en red, trasladando experiencias, intercambio de buenas prácticas, mecanismos de gestión empresarial (y organizativa) o planteamientos comunes ante problemas comunes. Uno es el desarrollado por la RED Euromediterránea de Economía Social (Red Esmed) que integra las organizaciones representativas de esta forma de hacer empresa de Italia, Francia, Portugal, España, Marruecos y Túnez (está a la espera de afiliarse Argelia). Esta Red tiene entre sus objetivos generar puentes de relación en la cuenca del Mediterráneo para que, en el marco del Proceso de Barcelona, se produzca una mayor

[25] http://www.indh.gov.ma/Fr/imgs/INDH_Urbain_fr.pdf.

competitividad de este sector productivo siempre generador de riqueza y potenciador del empleo. Desde las diversas figuras que actúan bajo este paraguas, cualquiera de ellas valorables porque sin su existencia no habría otra forma de crear riqueza local, se están generando mejores condiciones de vida. Incluyendo en ello acciones llevadas a cabo por cualquier tipo de asociación ciudadana que se encarga de gestionar los recursos propios (tan elementales como el agua potable) o de alfabetizar a la población. Ello rompe las fronteras (si es que las había) entre la sociedad civil que se reorganiza para solucionar sus propios problemas y la economía social que traslada a la población algún tipo de riqueza colectiva creada desde elementos de gestión básicos y realizados desde las alianzas personales.

El otro referente es una Red Iberoamericana de Economía Social (RIBES) integrando, además a España, a las organizaciones representativas y unitarias existentes en México, Costa Rica (con acción para todo Centroamérica y Caribe) y Uruguay (que extiende su trabajo a MERCOSUR). La experiencia española de economía social es altamente valorada desde Latinoamérica demandando intercambios de buenas prácticas que ayuden a desarrollar el sector y, con ello, los territorios. Se comienzan a agrupar empresas creando grupos empresariales que puedan competir más y mejor (Costa Rica), se trasladan elementos favorecedores del desarrollo local integrado (México) y se demandan esquemas de gestión para lanzar experiencias imprescindibles en el territorio (empresas recuperadas, Argentina y Uruguay). Lo que expresa que sin la economía social no quedaría más solución que emigrar, siempre que esto sea posible pues el deterioro económico ha hecho, en algunas zonas, que ya no todos puedan emigrar por carecer de los recursos mínimos.

LA NECESARIA COOPERACIÓN DE TODOS PARA CONSEGUIR UNA COOPERACIÓN MÁS EFICAZ

Éste es otro de los aciertos de la política de cooperación española actual: la integración de todos los agentes que cooperan, su coordi-

nación evitando la dispersión, provoca una mayor eficacia en la realización de los objetivos. Es de especial mención en esta línea la necesaria implicación de las organizaciones de la sociedad civil. Pues «la ayuda al desarrollo es más eficaz cuando apoya a una estrategia de desarrollo concebida y liderada por el Gobierno nacional en colaboración con su sociedad civil y sectores políticos y sociales», cuya valoración siempre tiene como barómetro «los resultados obtenidos para los países en desarrollo» [26]. Por lo que, entre los criterios de actuación, el Plan Director de la Cooperación Española desea crear mayor coherencia de políticas y promover el consenso entre los actores. Lo que, a pesar de su evidencia lógica, no ha sido ni programado ni realizado hasta la presente política de cooperación. Ello, evidentemente, afecta a los diversos departamentos de la Administración Central y, sería lo óptimo, a las acciones generadas desde las Comunidades Autónomas y los poderes públicos locales. Lo que no va contra la definición de autonomía de gestión de estas administraciones sino a favor de provocar mayores sinergias en la realización eficaz de la ayuda al desarrollo.

Por otra parte, afecta también a la necesaria implicación de todas las organizaciones de la sociedad civil, ya afirmado en la declaración de Santa Cruz de la Sierra, realizada con motivo de la XIII Cumbre Iberoamericana de los Jefes de Estado y de Gobierno (14 y 15 de noviembre del año 2003) [27]. Para lo que será imprescindible la incorporación al diálogo institucional de todos los agentes, sin exclusión [28]; también de las organizaciones de la economía social como lo

---

[26] Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

[27] *«Declaramos que la superación de la pobreza requiere de la aplicación de políticas integrales definidas y desarrolladas por el Estado con la participación de todos los sectores de la sociedad»* (punto 2).

«Expresamos nuestro convencimiento de que el mayor ejercicio de los derechos ciudadanos, la promoción de la equidad y la justicia social y la plena participación en la toma de decisiones sobre todos los asuntos de la vida nacional serán factores determinantes para el desarrollo de nuestras sociedades y para el afianzamiento de la gobernabilidad y la estabilidad democráticas» (punto 3).

[28] «Se ha de promover el diálogo entre el sector privado, sector público, sociedad civil y OO II, con objeto de establecer una visión común y de identificar acciones conjuntas en el ámbito del desarrollo del sector privado», Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

han reconocido diversas instituciones, como, por ejemplo, las Cumbres Euromediterráneas de los Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares [29]. Lo que es coherente con lo expresado por la Comisión Europea en la Comunicación al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre la «Participación de los actores no estatales en la política comunitaria de desarrollo» [30]. El Plan Director de la cooperación española anima a la implicación de todos, sabiendo que nadie es prescindible, cuando dice que *«para garantizar la puesta en práctica de dicha política de desarrollo* —generar trabajo digno y productivo—*, se debe promover la integración de los sectores más pobres en los procesos de decisión colectiva por medio de mecanismos concretos de participación social»*, cita con la que se iniciaba esta reflexión.

Todo ello significa que urge remediar el desgarro y fractura social provocada por un desarrollo desequilibrado, que atrapa a inmensas zonas territoriales del planeta en procesos de pobreza irremediable [31]. Y, en el empeño, todos los agentes son pocos, debido a la ingente tarea.

---

[29] Declaraciones finales de las Cumbres: «Cumbres Euromediterráneas de Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares de:

a. Liubliana (Eslovenia), 15 a 17 de noviembre de 2006, que en su punto 44 dice que «(Los participantes) *piden que, con el fin de mejorar la competitividad y la cohesión social de la región, los países socios mediterráneos (....) sigan adelante con el desarrollo del sector privado y el espíritu empresarial, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, las microempresas y el sector de la* economía social*».*

b. Ammán (Jordania), 20 y 21 de noviembre de 2005, que en su punto 3.6. dice que «(los participantes solicitan) *a las instituciones de la asociación, que organicen en 2006 una conferencia euromediterránea sobre el empleo en la que participen todas las partes interesadas, en particular los interlocutores sociales, los CES, las administraciones locales y regionales, los agentes de la* economía social *y los demás agentes de la sociedad civil comprometidos en el fomento del empleo»*.

c. Valencia (España), 18 y 19 de noviembre de 2004, que en su punto 6.4. dice que «(Los participantes recomiendan que (....) *se desarrollen los contactos con las redes de organizaciones socioprofesionales como (...) la Red Euromediterránea de la Economía Social».*

[30] Bruselas, 07.11.2002 COM(2002)598 final.

[31] Véase, Jeffrey Sachs (2002): «El fin de la pobreza», Madrid, Col. Debate. También Joseph E. Stiglitz (2002): «El malestar de la globalización», Madrid, Taurus.

PERO... HAY QUE HACERLO

Han sido estos últimos tres años un tiempo de planear los elementos de la nueva política de cooperación, de estructurar y encajar todos sus elementos, de definirlos y desarrollarlos conceptualmente... que no es poco. Queda realizarla, llevarla a la práctica de forma más completa a lo que se ha hecho. Para ello se proyecta modificar la AECI, incrementar gradualmente los fondos de cooperación hasta llegar al 0,7% del PIB. Todo ello, seguro, renovará los criterios de análisis y valoración de los proyectos a realizar, cambiará mentalidades y planteamientos, actualizará esquemas de gestión… El reto es, pues, hacerlo sabiendo que los cambios que se necesitan son profundos y, no siempre, tan veloces como demanda la realidad. Lo que nunca justificará la parálisis de las líneas estratégicas propuestas.

SEXTA PARTE

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: UNA PERSPECTIVA DESDE EL EXTERIOR

41. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: UNA MIRADA DESDE ÁFRICA SUBSAHARIANA

Graça Machel *

Estamos entrando en una época de solidaridad humana con África sin precedentes. De todos modos, algunos de nuestros problemas son muy difíciles de resolver o están por el momento fuera de nuestro alcance. Otros, sin ninguna duda, está en nuestras manos poderlos contrarrestar. La demostrada correlación de todos conocida de la pobreza con variables como nivel de salud, de educación, de justicia social, de democracia, nos indica cuán compleja es la ecuación, pero también nos brinda oportunidades de actuar en una gran variedad de frentes y obtener resultados tangibles.

Un muy buen ejemplo de los mecanismos asociados al fenómeno de la pobreza es Mozambique, mi país. Aquí, dos de cada tres habitantes subsisten con menos de 2 dólares por día, esto es menos del precio de una taza de café en Europa. Sólo un 10% de la población tiene un trabajo formal por el cual recibe un salario mensual que le proporciona una relativa seguridad económica. En mi país hay poco más de 600 médicos, probablemente menos que los que haya en uno solo de los grandes hospitales que abundan en España. La ya difícil situación socioeconómica de Mozambique se ve periódicamente agravada por los devastadores efectos de fenómenos naturales recurrentes, como son inundaciones y tormentas tropicales.

A la vez, casi contradictoriamente, Mozambique es un muy buen ejemplo de actuaciones que están ofreciendo resultados extraordinarios en comenzar a romper los círculos viciosos de la pobreza, y que son responsables en gran manera de una acentuada y

* Fundación para el Desarrollo de la Comunidad (FDC), Maputo, Mozambique.

sostenida tendencia de crecimiento en los últimos años (el crecimiento del PIB en Mozambique ha sido superior al 7,2% desde 2002). Casos como el Centro de Investigación en Salud Internacional de Manhiça, donde equipos de científicos mozambiqueños, españoles y de otros países están llevando a cabo trabajos de investigación del más alto nivel sobre enfermedades, algunas de ellas, como la malaria, que azotan las poblaciones más desfavorecidas de muchos de los países en vías de desarrollo, y otras, como el sida y la tuberculosis, que constituyen problemas a escala mundial, ejemplifican maneras audaces e innovadoras de cooperación que España está llevando a cabo a través de su Agencia de Cooperación Internacional.

La visión de la AECI de acometer trabajos que alivien y en la medida de lo posible resuelvan problemas agudos del día a día de las personas que más lo necesitan, pero a la vez, de llevar a cabo proyectos que apunten a resolver problemas esenciales de Mozambique y del mundo entero, la considero realmente efectiva, pero sobre todo, y más importante aún, estratégica.

La cooperación del exterior en países como Mozambique es esencial para permitir romper de un modo rápido y eficiente los círculos de la pobreza referidos antes. Pero la cooperación, sin duda, puede ser más o menos efectiva y eficiente por cuanto debe ajustarse a las necesidades reales y a las situaciones concretas de cada receptor.

Las nuevas tendencias de los donantes en promover la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (Apropiación, Armonización, Alineación, Resultados y Mutua Responsabilidad), en financiar programas a largo plazo, son claves para asegurar la eficacia de la cooperación internacional en Mozambique y el compromiso de los países desarrollados a realizar esfuerzos concretos para alcanzar la meta de la ONU que pretende otorgar el 0,7% del producto nacional bruto (PNB) en forma de Ayuda Oficial para el Desarrollo a los países en desarrollo son determinantes para obtener los mejores resultados. En este sentido también, España ha destacado por ajustar sus actuaciones de cooperación con un país como Mozambique, que en los últimos años ha evolucionado tan rápidamente.

Como cofundadora y Presidenta de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad (FDC), decana de las organizaciones no gubernamentales enteramente mozambiqueñas, he tenido el privilegio de estar muy involucrada en varias actuaciones de cooperación lideradas desde España, y que por tanto conozco bien. Permítanme que les dé detalles sobre algunas de ellas, aún corriendo el riesgo de que algunos de los lectores ya las conozcan tan bien como yo:

En el año 2000, como consecuencia de las terribles inundaciones que hubo en el territorio de Mozambique, sus provincias del centro y del sur quedaron devastadas prácticamente en su totalidad. España, a través de su Ejército, fue uno de los países que activó y llevó a cabo un plan de ayuda de emergencia que ayudó a aliviar el sufrimiento y la necesidad extrema de centenares de miles de personas damnificadas.

Poco más tarde, la iniciativa de la FDC de llevar a cabo proyectos integrales de desarrollo en comunidades afectadas por las inundaciones con el objetivo de establecer asentamientos humanos más seguros, habitables, equitativos, sustentables y productivos fue recibida con gran entusiasmo por la Fundación CEAR. Su equipo desplazado en Mozambique, con una experiencia dilatada en nuestra geografía en proyectos de rehabilitación de niños y niñas afectados por la guerra, y con el soporte financiero de la AECI y de otras instituciones públicas y privadas, está colaborando con nosotros en su ejecución. Estas actuaciones tratan de fomentar e impulsar procesos de autoconstrucción y de ayuda mutua, apoyándose preferentemente en mujeres jefas de hogar, para la construcción o reconstrucción de alojamientos, infraestructuras (pozos de agua, accesos para vehículos) y servicios básicos (escuelas y centros de salud) así como la dotación de equipos esenciales para la habitabilidad, la creación de pequeños talleres productivos vinculados al desarrollo del hábitat y de asociaciones de fomento agropecuario que promueven entre otros cultivos que aseguren la riqueza la dieta alimentaria de la población. Varios proyectos ya son una realidad y otros están en fase de planificación o elaboración. Como consecuencia directa de estas actuaciones un total próximo a 100.000 personas ya han visto mejoradas sus condiciones de vida de una forma sostenible.

El Ministerio del Interior de España ha colaborado activamente en la realización de extensos programas de formación de los cuerpos de policía de la República de Mozambique, así como en la definición y puesta en marcha del nuevo documento de identidad personal, dos acciones con un efecto inmediato en la mejora de la convivencia, de los servicios de las Administraciones y de control de las obligaciones de los ciudadanos.

Más recientemente, España está dando soporte a actividades de capacitación y mejora de procesos en el Ministerio de Justicia, otra actividad dirigida a la mejora de la gobernanza de mi país.

La Oficina Técnica de Cooperación de la AECI en Mozambique está llevando a cabo proyectos de capacitación de administraciones locales, por ejemplo dando soporte a municipios en planificación urbanística y actividades de gestión de infraestructuras y servicios públicos.

El apoyo directo a los Presupuestos Generales, así como el apoyo sectorial específico al Ministerio de Salud y al Ministerio de Educación, son otros mecanismos de ayuda que la AECI está utilizando ya desde hace un tiempo, que permite incrementar la capacidad ejecutiva del Gobierno mozambiqueño sin reducir su independencia planificadora y de organización de prioridades, así como ejecutiva. Se rompe así la dinámica poco saludable de donante-receptor potenciándose una relación paritaria de colaboración en la que cada parte realiza el papel que le corresponde.

De lo dicho hasta ahora, aplicable a los ejemplos que siguen, quiero destacar que la cooperación española en Mozambique se caracteriza por un conocimiento profundo de su actividad. Consecuencia de ello es la acertada política que siguen de concentración de los esfuerzos de financiación y ejecución en el terreno, tanto a nivel geográfico, como sectorial, a partir de prioridades marcadas por el entorno en el que actúan.

El Centro de Investigación en Salud de Manhiça (CISM) es también un proyecto de cooperación ejemplar donde los haya. Subvencionado en gran parte por la AECI y bajo la tutela de la Fundació Clínic, en colaboración con el Ministerio de Salud de Mozambique y la Facultad de Medicina de la Universidad Eduardo Mondlane, después de once años de actividad, se ha constituido como centro

de referencia local, regional y mundial en el campo de la investigación biomédica, destacándose sobre todo por el desarrollo de trabajos científicos punteros para la obtención de mejores medidas preventivas y tratamientos farmacológicos contra la malaria. Su papel clave en el desarrollo de una prometedora vacuna contra dicha enfermedad, así como en otros campos, como por ejemplo la investigación sobre enfermedades respiratorias y digestivas, y el catastrófico sida, no sólo están dando resultados estrictamente científicos, sino también para la asistencia al enfermo en el día a día, y de mejora de los tratamientos. Otro impacto extraordinario de la actividad que se está llevando a cabo en el CISM, y consecuencia directa de la magistral gestión del Dr. Pedro Alonso es la formación de científicos locales de primer nivel. El CISM ha abierto las puertas a un grupo cada vez más numeroso de licenciados en Medicina, Veterinaria, Biología, Geografía y Sociología en universidades mozambiqueñas para la obtención de educación de tercer ciclo en instituciones reconocidas internacionalmente. Del mismo modo, y casi inimaginable hace unos años, científicos y estudiantes extranjeros solicitan realizar estancias en el CISM. El impacto que este centro único está teniendo a nivel científico y tecnológico, asistencial, de formación y de visibilidad externa, sin olvidar el económico en la localidad de Manhiça (más de 260 trabajadores locales trabajan en el centro), es de dimensiones enormes, sobrecogedoras.

Desde el año pasado, las relaciones entre el Gobierno de Mozambique, el CISM y la FDC se han concretado en forma de un proyecto de investigación conjunto en el ámbito de la prevención de la transmisión del VIH mediante microbicidas, y, de contar con fondos suficientes, probablemente se extienda con un nuevo proyecto de evaluación de la viabilidad de introducir las nuevas vacunas del virus del papiloma humano en África. Aunar las capacidades de investigación biomédica tanto científica como aplicada del CISM junto al conocimiento de la sociedad mozambiqueña de la FDC y sus capacidades de movilización de las comunidades y de abogacía a nivel local, regional e internacional constituye una oportunidad única para implementar una plataforma para el desarrollo de proyectos biomédicos cuyo éxito recaiga en gran medida en el conocimiento del nivel de aceptación social que las soluciones pro-

puestas tengan. De nuevo, se trata de proyectos cuyos impactos van dirigidos bajo la línea de flotación del círculo vicioso pobreza-salud, y con los mismos efectos colaterales de formación e internacionalización de nuestros científicos, con un poco de suerte multiplicarán geométricamente el número de proyectos. Sin darnos cuenta se generará un círculo vicioso opuesto de formación/investigación/salud-desarrollo.

Conscientes de la importancia de tener jóvenes bien formados en general y mujeres con formación superior que les permitan acceder a posiciones de liderazgo, desde la FDC estamos llevando a cabo contactos con la Fundació La Caixa para desarrollar e implementar programas de formación a nivel de segundo y tercer ciclo específico para chicas que teniendo aptitudes para entrar en la Universidad, tienen por otro lado dificultades económico-sociales para continuar estudios superiores.

Fundación CEAR, Medicus Mundi, Intermon-Oxfam, Save the Children-España o Fundació Clínic son organizaciones no gubernamentales que trabajan mucho y con muchos medios con origen en la AECI una parte importante de ellos, pero soy consciente que hay muchas otras ONGD que están haciendo un arduo trabajo de gran beneficio para las comunidades de Mozambique.

No quiero olvidar tampoco mencionar el impacto que las empresas privadas españolas establecidas en Mozambique tienen en el desarrollo del país, algunas de ellas desde ya hace mucho tiempo. Su presencia, aparte de estimular el crecimiento económico, promueve el surgimiento de iniciativas empresariales locales en distintos sectores de la actividad económica, con efecto aún mayor si cabe, por el hecho de reforzar un entramado de generación de valor.

En septiembre de 2005, el Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció el apoyo de España a los programas de la Alianza GAVI cuyo Consejo de Administración tengo el honor de dirigir (las siglas en inglés de *Global Alliance for Vaccination and Inmunisation*) durante la reunión anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que promovió la búsqueda de fuentes innovadoras de financiación para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio entre ellos, conseguir la vacunación de todos los niños contra las enfermedades infantiles más co-

munes. En la actualidad, 27 millones de niños y niñas se quedan sin vacunar contra las enfermedades infantiles más comunes. Como resultado, entre dos y tres millones de niños y niñas mueren anualmente de enfermedades fácilmente evitables. Muchos más enferman y pierden tiempo de escolarización, a la vez que sus padres tienen que ausentarse del trabajo.

Esta aportación de España a GAVI se está haciendo a través de uno de los mecanismos financieros innovadores mencionados, el IFFIm (Facilidad Financiera Internacional para Inmunización). IFFIm permitirá acelerar la disponibilidad de fondos obtenidos en los mercados internacionales de capital y distribuidos a los programas de vacunación masiva de GAVI.

El compromiso aprobado por el Gobierno español fue de 189,5 millones de euros y abarca 20 años. Con esta contribución, España se convirtió en el cuarto donante de esta institución, apoyada también por los gobiernos de Francia, Italia, Noruega, Reino Unido y Suecia. El compromiso español ha suscitado un gran interés a nivel internacional y ha promovido la aportación de otros países que hasta ahora no tenían historial de cooperación a este nivel.

La financiación por la vía del IFFIm supone un salto cualitativo de la cooperación española que se une a las nuevas tendencias internacionales para garantizar una mayor eficacia y eficiencia de la cooperación al desarrollo. Se calcula que con la aportación española y la del resto de los donantes, IFFIm podrá salvar la vida a cinco millones de niños y niñas y la de otros cinco millones de adultos (muerte causada por hepatitis B) en los diez próximos años en los países más pobres del mundo.

Estas iniciativas que tan alto calado tienen han de continuar y actuar, como sin duda ya hacen, como catalizadoras de otras que tienen que llegar.

Hacer conocer los resultados de todas estas iniciativas, y a la vez conocer actuaciones de otros que tienen nuestros mismos intereses y metas, es de suma importancia para poder aunar esfuerzos y conseguir aún mayores resultados.

En este arduo empeño divulgador, España ha sido fundamental.

En 1998 tuve el gran honor de recibir junto con Olayinka Koso-Thomas, Fatiha Bondiaf, Rigoberta Menchú, Fatana Ishaq Gailani,

Somaly Mam y Emma Bonino, destacadas mujeres de los cinco continentes, el premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional. Recayó sobre mí una gran responsabilidad. La de mantener y avivar una llama que el premio prendió, de colaboración entre nosotras para llegar más lejos en nuestro empeño de dejar un mundo mejor a las futuras generaciones. Tuvimos una gran oportunidad de hacernos sentir. Tuvimos la gran suerte de que nuestras voces fueran unidas para siempre.

En marzo de 2006 junto a la Vicepresidenta del Gobierno de España, Maria Teresa Fernández de la Vega, organizamos en Maputo el primer Encuentro de Mujeres Españolas y Africanas. Fue otra iniciativa en la que España volcó una gran energía, y que de nuevo nos dio la oportunidad de intercambiar ideas y de establecer contacto directo entre personas de orígenes diferentes pero ideales comunes.

Esta iniciativa fue un éxito rotundo, y demostración de ello es su continuidad. En marzo de 2007 se celebró una gran reunión en Madrid, con representación de mujeres de la mayoría de países africanos, y con una presencia y soporte de todo el Gobierno español, encabezado por el presidente Rodríguez Zapatero. Durante este segundo Encuentro, la Sra. Vicepresidenta impulsó la creación de la «Red de Mujeres por un mundo mejor», estructura que nos permitirá a nosotras, mujeres africanas y europeas establecer lazos de colaboración y foros de debate, y por tanto hacer sentir nuestra voz a la vez que conozcamos de primera mano las líneas de pensamiento de colegas de latitudes diversas.

En septiembre de 2007 voy a tener la oportunidad de volver a viajar a España para recoger con gran orgullo y responsabilidad una distinción por parte de la organización Save the Children, también compartida con Jane Fonda y José Saramago. De nuevo España me brinda la oportunidad de establecer contacto con instituciones internacionales y personalidades de diversos orígenes, creadoras de opinión, en este caso del mundo de la cultura. Junto a agradecer la distinción que tantos antes que yo seguro merecen, escuchar y aprender a la vez que explicar la realidad sobre mi país, las oportunidades y los retos que se nos presentan, serán mis deberes.

Edificar poblaciones en lugares menos afectados por las inundaciones puede salvar vidas; perforar pozos de agua e instalar fuentes públicas cerca de las viviendas reduce el tiempo que las niñas requieren para ayudar en casa y por tanto disminuye el absentismo escolar; la creación de asociaciones agrícolas ayuda a mejorar la calidad de la alimentación de la población y su desarrollo económico; la construcción de nuevos centros de salud permiten mejorar la asistencia médica a la población; la ampliación de instalaciones de escuelas aumenta la capacidad de formación de las nuevas generaciones; capacitar municipios para mejorar su gestión aumentará la eficacia y eficiencia de los servicios públicos locales; investigar en nuevos tratamientos contra enfermedades endémicas mejora tratamientos, forma cuadros médicos y científicos, amplía sus horizontes y pone a nuestro país en primera línea científica y política en foros internacionales de salud; consolidar los presupuestos de los Gobiernos nacionales permite implementar políticas más ambiciosas y aumentar su impacto; financiar iniciativas que hagan llegar las vacunas existentes a todos los países que las precisen es luchar por la salud de los niños y niñas, y para erradicar una de las formas más básicas de injusticia social; abrir puertas a la colaboración con líderes de opinión y personalidades internacionales en diversidad de ámbitos genera el intercambio de ideas, su concretización en planes de acción realizables y la canalización de fondos para llevarlos a cabo.

Esto creo que resume lo que la cooperación exterior en países menos favorecidos puede llegar a ser: una ayuda diversificada para la vertebración completa de sus sociedades, partiendo por ayudar a cubrir las necesidades más básicas, pasando por el soporte a todos los eslabones de la cadena de valor de la sociedad y economía locales, y acabando por facilitar mecanismos de generación de nuevas oportunidades de colaboración que alimenten aún mejores futuras iniciativas.

Estoy convencida, sin duda por las pruebas que me brinda mi trabajo en el día a día, que la cooperación española está consiguiendo, gracias a la grande y rica diversidad de sus actuaciones, y a la buena coordinación entre los diversos organismos financiadores, conseguir un impacto global de gran calado en Mozambique.

Los retos son mayúsculos. El entorno en el que nos movemos es cada vez más dinámico y más interrelacionado. Coordinar y aunar esfuerzos, no sólo internamente, sino también externamente es un objetivo necesario. La cooperación española tiene ya una gran experiencia, y creo indispensable que juegue un papel de liderazgo ante la cooperación internacional a este respecto.

Desearía acabar con una máxima que intento aplicarme a mí misma y a la organización que dirijo:

Es necesario promover comunidades capaces de liderar procesos de desarrollo local, promover diálogo y cooperación con el Gobierno, la sociedad civil y el sector privado, así como promover en ellas mecanismos participativos de toma de decisiones que refuercen especialmente los derechos de las mujeres, los jóvenes y los niños, con vista a la erradicación de la pobreza, todo ello con respeto profundo a la persona humana, con solidaridad, trabajo, honestidad, iniciativa y justicia social.

42. RETOS DE LA COOPERACION ESPAÑOLA EN NICARAGUA DE CARA AL SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

MAURICIO GÓMEZ *

En Nicaragua, a pesar de que ha habido grandes esfuerzos emprendidos por la cooperación española para lograr una mayor coordinación de su ayuda oficial al desarrollo (AOD), todavía persiste un alto nivel de proyectismo y dispersión de los recursos a nivel del territorio donde se implementan los programas y proyectos. Han surgido iniciativas para focalizar, concentrar y reducir los sectores y los territorios donde se ejecuta la cooperación, pero cuando analizamos la realidad en la práctica, se observa que todavía queda mucho trecho que recorrer.

Se han profundizado los procesos de diálogo con el Gobierno y entidades receptoras de cooperación por medio de la celebración de Comisiones Mixtas y sus respectivas evaluaciones y seguimientos intermedios, pero todavía este mecanismo no ha demostrado avances más allá de documentos o declaraciones que reflejan una permanencia de la gran pluralidad de proyectos en diferentes sectores y territorios del país.

Además de la cooperación bilateral, que ha sido la que tradicionalmente ha existido entre España y Nicaragua, han surgido nuevas modalidades de cooperación a nivel binacional y regional centroamericano, con mayores recursos destinados para el desarrollo en estas nuevas áreas, pero todavía no se tiene una idea clara de cómo funcionan estos nuevos enfoques, y cómo los potenciales proyectos están debidamente coordinados en función de la apropiación del

* Asesor internacional en temas de Cooperación y Desarrollo.

país receptor y acorde con los procedimientos nacionales o regionales. Esto sin mencionar que no existe claridad sobre si están teniendo un impacto basado en un criterio de adicionalidad de recursos recibidos, o si estos son meramente sustitutivos de los que se obteníanan de manera bilateral.

Al hacer una breve reseña histórica de lo que ha sido la cooperación española durante las últimas tres administraciones de Gobierno en Nicaragua, se observa que ha habido una reducción de los desembolsos registrados, especialmente en cuanto a las donaciones.

En los últimos tres períodos de Gobierno, de acuerdo a registros del Sistema de la Ayuda Oficial al Desarrollo (SysODA), que mantiene en sistema en línea la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, la cooperación española ha representado un monto por el orden de los 334,2 millones US$ de los cuales el 66,5% (222,2 millones US$) fueron bajo la modalidad de préstamos concesionales, Fondos de Ayuda al Desarrollo (Fondos FAD) y el 33,5% (112,0 millones US$) en calidad de recursos no reembolsables o donaciones.

El mayor monto desembolsado por la cooperación española fue durante el período de Gobierno 1990-1996, ascendiendo el mismo a 175,3 millones US$, de los cuales el 81,4% fueron préstamos. No obstante, en el período 1997-2001 los desembolsos de los préstamos se vieron reducido en un 58,1% al pasar de 175,3 millones US$ en el período 1990-1996 a 72,6 millones US$ en el período 1997-2001. Sin embargo, en el período 2002-2006 estos desembolsos pasan a ser de 88,3 millones US$, de los cuales 63,9 millones US$ son préstamos, lográndose un leve incremento.

No obstante, se observa que las donaciones se redujeron entre el período 1997-2001 y la última administración de Gobierno 2002-2006, donde se observó una reducción del 60%, pasando de 57,0 millones US$ en el período de Gobierno 1997-2001 a 22,4 millones US$ durante el período 2002-2006. Aunque se debe resaltar que entre 1997 y 2001 hubo un incremento en las donaciones, probablemente producto del período de emergencia del huracán Mitch que azotó Nicaragua y el resto de la región centroamericana durante octubre de 1998.

A continuación se presenta para referencia en cifras en millones de dólares, el comportamiento de la cooperación española con Nicaragua entre 1990-2006:

Período	*Total*	*Donación*	*Préstamos*
1990-1996...............	175,3	32,6	142,7
1997-2001...............	72,6	57,0	15,6
2002-2006...............	86,3	22.4	63,9
Total	**334,2**	**112,0**	**222,2**

Si se quiere obtener información más detallada de lo que han sido los flujos por año o sector específico, puede hacerse a través de la página web: www.//sysoda.cancilleria.gob.ni. Estos datos no incluyen necesariamente la cooperación no gubernamental y descentralizada.

La cantidad de recursos de la AOD española canalizada a Nicaragua se pudiera ver reducida aún más debido a que los Fondos FAD han sido suspendidos a partir de octubre del año 2006, bajo el argumento de que Nicaragua es un país HIPC que ha recibido una condonación total de la deuda y que España al convertirse como socio extrarregional del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), ha puesto una cantidad de recursos adicionales disponibles para préstamos concesionales a la región centroamericana.

En diferentes conversaciones que se han sostenido con las autoridades españolas, se ha indicado que esta reducción vía prestamos se vería incrementada por la vía de donaciones al haber aumentos de AOD en el presupuesto nacional. Sin embargo, a la fecha no se tiene conocimiento con exactitud cuánto representaría dicho incremento para Nicaragua.

Aunque para Nicaragua los montos de cooperación no son tan importantes como la calidad de la misma, se considera fundamental poder presentar una breve reseña de lo que han sido los flujos históricos recientes en el país para tener una panorámica clara del comportamiento de los mismos, para posteriormente pasar a abordar los temas relacionados con la eficiencia y efectividad de la ayuda.

En la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, en Monterrey, México (2002), los países cooperantes, especialmente los países miembros de la Unión Europea, se comprometieron a incrementar los recursos destinados a la AOD hasta paulatinamente llegar al 0,7% del PIB. Es por ello que es igualmente importante abordar la parte cuantitativa, debido a que según costeo que Nicaragua ha hecho para cumplir con las Metas de Desarrollo del Milenio (ODM), por lo menos se requiere duplicar la inversión en algunos sectores para cumplir con las metas para el 2015.

En los subsecuentes Foros de Alto Nivel de Roma (2003) y París (2005), además de la discusión de adicionalidad de recursos, se abordó la necesidad de mejorar la calidad de la cooperación por medio de mayor efectividad, y por consiguiente eficacia de la AOD. Este planteamiento ha generado mayores desafíos para que la cooperación española, y la comunidad cooperante en general, pueda responder mejor a las políticas y procedimientos nacionales, al igual que para los países receptores poder apropiarse y alinear la cooperación para el desarrollo en función de los planes y prioridades de país.

Del II Foro de Alto Nivel sobre Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional, celebrado en París, Francia en el año 2005, surgió la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación, Resultados y Mutua Responsabilidad*, así como un anexo de doce metas e indicadores de progreso que permitan medir el cumplimiento de los países. Esta declaración da el mandato al Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE) de emprender un mecanismo de monitoreo y seguimiento, a través de la ejecución de encuestas periódicas en materia de cumplimiento en relación a la aplicación de la Declaración de París, generando las líneas de base (año 2005) y medir el respectivo avance al 2010.

Nicaragua ha sido el único país a nivel internacional que ha formulado su propio Plan Nacional de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional (Plan Nacional de AyA), con sus respectivas líneas de base, el cual es más práctico y ajustado a la rea-

lidad de los territorios y se complementa con el proceso global que promueve el CAD-OCDE para el monitoreo y seguimiento de la Declaración de París. El Plan Nacional de AyA de Nicaragua cuenta con un grupo participativo de seguimiento y evaluación, el cual incluye representantes de instituciones de Gobierno, Parlamento, sociedad civil y comunidad cooperante.

Es importante mencionar que Nicaragua fue el único país piloto en América Latina y el Caribe en llevar a cabo el proceso de implementación de la encuesta para las líneas de base del proceso de monitoreo y seguimiento de la Declaración de París. En la realización del pilotaje, España fue uno de los países cooperantes que sirvió de facilitador de la comunidad cooperante, conjuntamente con Países Bajos, la Comisión Europea y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), bajo la coordinación y liderazgo del Gobierno de Nicaragua.

Actualmente Nicaragua se encuentra en el proceso de preparación del III Foro de Alto Nivel sobre efectividad de la ayuda al desarrollo, a realizarse en Accra, Ghana, en septiembre del 2008 por el CAD-OCDE, donde se espera valorar los avances obtenidos desde la Declaración de París, y plantearnos los retos y desafíos hacia delante.

El enfoque principal de este encuentro será valorar los avances desde la perspectiva de los países socios receptores, quienes han venido de manera constante elevando sus voces, sus demandas y su deseo de alinear mejor la cooperación en función de los planes y procedimientos nacionales, a fin de que éstos permitan una mayor efectividad del desarrollo. Asimismo, será un tema fundamental de discusión en dicho foro el rol que debe jugar la sociedad civil en estos procesos de Armonización y Alineamiento (AyA) de la cooperación internacional. En Nicaragua, o en otro país de Centroamérica, se celebrará la reunión preparatoria de la región sobre este tema, para llevar las posiciones comunes de cómo debemos trabajar de manera más articulada y complementada hacia delante, entre la AOD dirigida a las entidades gubernamentales y la dirigida a la sociedad civil.

Adicionalmente, en el III Foro de Alto Nivel en Accra, Ghana, el CAD-OCDE presentará los resultados de las líneas de base ela-

borados a través del primer monitoreo (2006) por una entidad contratada para estos fines (Overseas Development Institute-ODI), al igual que los resultados del segundo monitoreo (2008), ambos procesos llevados a cabo en los países receptores. Es importante mencionar que en el caso de Nicaragua estos cuestionarios fueron llenados por Gobierno y comunidad cooperante con un alto nivel de participación de todos los actores y un estrecho seguimiento de parte de las autoridades de Gobierno. Estos cuestionarios de seguimiento a la Declaración de París fueron diseñados para medir la situación y avances en las áreas de apropiación y liderazgo de Gobierno, alineamiento con los planes y procedimientos nacionales, armonización entre los cooperantes para reducir los costos de transacción, responsabilidad compartida *(joint accountability)* y gerencia por resultados.

Es interesante en este contexto hacer un breve análisis de cómo se puede valorar la cooperación española en base a la información recabada por el Gobierno de Nicaragua en función de los datos del cuestionario contestado por la cooperación española y posteriormente procesados y publicados por la OCDE, y así aprovechar estos resultados para poner en perspectiva como se sitúa la AOD de España en base a los diferentes criterios de armonización y alineamiento.

Conforme al cuestionario, el cual se base en información del año 2005, se puede observar que la cooperación española refleja mayor cantidad de AOD desembolsada al país que la cantidad que es destinada al sector gubernamental. Del total que España reporta como desembolsada por un monto de 16,1 millones US$, solamente 3,1 millones US$ fueron canalizados al sector gubernamental de Nicaragua, o sea que solamente el 19% fue canalizado a instituciones de Gobierno.

Otro dato interesente que ha surgido de este estudio impulsado conjuntamente entre el Gobierno de Nicaragua, el CAD-OCDE, la comunidad cooperante y la sociedad civil, es que del total de AOD desembolsada al Gobierno y registrada en los sistemas de finanzas públicas nacionales, solamente 0,6 millones US$, del total de la ayuda canalizada al sector gubernamental utiliza los procedimientos de ejecución presupuestaria nacional. Esto representa alrededor del 21% del total de recursos orientados a instituciones gubernamenta-

les y el 4% del total de los recursos canalizados como AOD para Nicaragua.

Los recursos que no son canalizados al sector gubernamental son dirigidos directamente a organismos no gubernamentales, los cuales tienen un importante rol que jugar en el desarrollo del país, en función de las políticas y planes nacionales, municipales, regionales y territoriales de desarrollo, a fin de que realmente se garantice la complementariedad y adicionalidad con los recursos nacionales de inversión pública y los procedentes de la cooperación internacional.

Otros recursos que la cooperación española suele incluir en sus cifras de AOD canalizadas a Nicaragua, son recursos de cooperación descentralizada, igualmente importante y necesaria, pero que de igual forma debe canalizarse de una manera que garantice la coordinación con todos los recursos provenientes de la AOD española y los recursos nacionales que los países receptores canalizan para la inversión pública. Lo mismo se aplica a recursos destinados a los Organismos Internacionales.

Además de lo anteriormente expuesto, en base a la información recolectada, la cooperación española tiene en Nicaragua siete unidades paralelas de implementación de proyectos, según los criterios de la OCDE. Los criterios definidos para unidades paralelas de implementación son los siguientes: 1. Rinden cuentas ante los organismos de financiación externa, no ante los organismos del país, que se encargan de la implantación del proyecto o programa (ministerios u otros organismos); 2. Es el cooperante, y no los organismos del país encargados de la implantación, el que determina los términos de referencia relativos a personal designado externamente; 3. La mayoría del personal profesional de las unidades de administración paralelas es designado por el donante y no por los organismos de país encargados de la implantación; y 4. La estructura de las unidades de administración paralelas suele ser superior al personal de servicio civil.

Las siete unidades de administración paralelas reportadas por la cooperación española son el 7% aproximadamente de un total de 107 reportadas por el resto de la comunidad cooperante, y publicadas oficialmente en el capítulo de Nicaragua del Informe para el Monitoreo de la Declaración de París de la OCDE 2006.

Además de esto la cooperación española reportó llevar a cabo durante el año 2005 veinte misiones al país, de las cuales solamente una fue coordinada con otros miembros de la comunidad cooperante. El total de misiones reportadas por el resto de la comunidad cooperante fue de 356, por lo cual las misiones españolas representaron el 5% de lo reportado oficialmente. De este total de misiones llevadas a cabo por la toda comunidad cooperante, solamente 34 fueron coordinadas con otros miembros de la cooperación, lo cual representa el 10% aproximadamente. El porcentaje de las misiones españolas coordinadas (1) es el 5% del total (20) de sus misiones. El esfuerzo de la disminución de misiones, así como de la realización de misiones conjuntas y coordinadas es unos de los dos indicadores del proceso de seguimiento que mide la armonización entre los donantes a nivel de los países receptores.

No se registran en el informe de la OCDE, basado en el año 2005, la participación de la cooperación española en nuevos esquemas de cooperación como fondos comunes y apoyo presupuestario. España ha manifestado su interés de poder incursionar en estos nuevos mecanismos de cooperación más armonizada y alineada, y recientemente se conoce que se realizan las gestiones con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Relaciones Exteriores para la suscripción de España al Fondo Común de Salud (FONSALUD) para mediados de este año.

Lo que se desprende del análisis anteriormente expuesto es que la cooperación española enfrenta grandes retos en función del cumplimiento de la Declaración de París y sus metas e indicadores, y se requiere de un mayor compromiso para avanzar conjuntamente con los países receptores y sus respectivos Gobiernos, para lograr una mayor armonización y alineamiento de la cooperación internacional.

No obstante, debe igualmente haber un alto compromiso de los países receptores de concertar políticas nacionales, sectoriales y territoriales y estas deben de ser implementadas debidamente en función de normas y procedimientos nacionales. Este esfuerzo depende de la capacidad del país y de la cooperación internacional de canalizar recursos para el fortalecimiento nacional y la capacitación y formación de cuadros que permitan la estabilidad y continuidad

de los procesos. Si los esfuerzos son invertidos contrariamente en la conformación de unidades ejecutoras paralelas, con altos costos de transacción y la formación y capacitación de cuadros internacionales, este esfuerzo nacional se verá entonces debilitado y hasta entorpecido.

Además de lo anterior, cabe agregar que hemos conocido un fondo sustancial de cooperación asignado de parte de la cooperación española para que los países puedan acceder a ellos por medio de un Fondo Fiduciario AECI-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pero a la fecha Nicaragua todavía no tiene suficiente información, en particular sobre la manera de acceder a estos recursos directamente. Sí se tiene conocimiento que el PNUD-Nicaragua ya ha ejecutado recursos y actualmente está trabajando en la formulación de otro proyecto para acceder a estos fondos. No obstante, este proyecto todavía no es del conocimiento del Gobierno de Nicaragua. En este sentido, se espera contar con mayor información en el futuro para poder coordinar y articular mejor la gestión adecuada de estos fondos desde una perspectiva de país receptor.

También ha habido recursos de la cooperación que se han canalizado a zonas y sectores importantes del país y con resultados interesantes, pero se han implementado como unidades ejecutoras paralelas en base a los criterios de la OCDE. Ahora, lo que se observa de parte de la cooperación española es que estos proyectos se están enfocando a nivel binacional, lo cual hace un poco más difícil que los países puedan apropiarse y alinear estos programas y proyectos en base a prioridades y procedimientos nacionales. Asimismo, estos proyectos a veces se ejecutan en zonas fronterizas que son altamente sensibles para los países y donde se requiere de un fortalecimiento de la presencia nacional en el territorio. Ejemplo de este caso son: el Programa de Desarrollo Humano y Medio Ambiente en la Reserva de la Biosfera del Sureste de Nicaragua, conocido como Proyecto ARAUCARIA, y el proyecto CODESARROLLO, en donde también se ha comenzado a trabajar de esta manera.

Aunque no se duda de las buenas intenciones y alcances de los programas y proyectos de esta naturaleza, se requiere de una mayor coordinación y diálogo con las autoridades nacionales, acompañado

por una creación y/o fortalecimiento de las capacidades en los territorios, a fin de poder garantizar la sostenibilidad y continuidad de estos esfuerzos con recursos nacionales en el mediano y largo plazo.

Por otro lado, se ha creado una Estrategia de Cooperación Regional para Centroamérica, la cual está enfocada en las siguiente áreas: 1. Gobernabilidad y modernización de las administraciones públicas; 2. Salud; 3 Educación; 4. Desarrollo sostenible y de gestión ambiental de recursos naturales; 5. Prevención de desastres y de reducción de la vulnerabilidad ecológica; 6. Fortalecimiento de sectores productivos; 7. Género; 8. Fortalecimiento de las capacidades de la Secretaría General del SICA y 9. Apoyo a microempresas.

Esta línea de cooperación regional pretende complementar la cooperación bilateral en los países de la región. De lo que no se tiene conocimiento es si la cooperación binacional es parte adicional o adscrita a la estrategia regional. Sería útil contar con esta información para tener una perspectiva clara de los recursos asignados a los países y la región. De no poseer datos claros en este sentido, se crea una confusión entre lo que es cooperación bilateral y parte de la estrategia regional.

Lo que se observa es que existen lineamientos expresados en el Plan Director de la Cooperación Española que posteriormente se ven complementados por la Estrategia Nacional y Regional de Cooperación, pero como estos documentos son internos, los países receptores no necesariamente tienen la incidencia en la planificación ni conducción de la implementación de los programas y proyectos en los territorios.

En el caso de la cooperación regional es la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) la que debe de coordinar con los países la utilización de estos recursos, pero a la fecha todavía adolece de un mecanismo adecuado de coordinación con los Estados Miembros. Asimismo, hace falta un proceso óptimo de armonización y alineamiento de la cooperación regional que permita, basado en una estrategia y una agenda de desarrollo regional, canalizar los recursos de manera que se logre la mayor efectividad e impacto de los mismos a fin de disminuir las inequidades y desequilibrios de desarrollo que caracterizan a la región, los cuales constituyen un obstáculo para la sostenibilidad del

proceso de integración regional. También es inminente, de cara a la negociación e implementación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, contar con un proceso articulado y coherente a nivel regional.

Por estas razones nos hacemos la pregunta: ¿Quién está conduciendo y en base a qué criterios, la gestión y administración de la AOD española en los países receptores; la AECI o los Gobiernos?

En respuesta a esta pregunta y otros puntos que se han venido abordando en el presente artículo, durante la última reunión de Evaluación y Seguimiento de la VI Comisión Mixta Hispano-Nicaragüense (junio 2007), el Gobierno de Nicaragua dejó claro lo siguiente:

Es fundamental la aplicación de los principios de coherencia de políticas, coordinación y armonización con otros donantes, y alineamiento con las políticas nacionales, principios que han sido asumidos por el país y la comunidad internacional a fin de cumplir con la agenda internacional de desarrollo y por lo tanto, la consideración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como principal referencia del Programa Bilateral.

En este sentido, Nicaragua propuso a la AECI incrementar los esfuerzos para lograr un mayor alineamiento con las políticas nacionales y uso de los procedimientos del país, así como impulsar la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos procedentes de la cooperación.

En este mismo contexto, se acordó que las subvenciones serán aprobadas por la AECI a partir de las propuestas debidamente avaladas por las instituciones nacionales correspondientes y ratificadas mediante acuerdos suscritos con el Ministerio de Relaciones Exteriores, debido a que anteriormente se firmaba una subvención general y la AECI canalizaba los recursos directamente ante los proyectos u organismos beneficiarios sin pasar por la coordinación ni planificación nacional.

Se resaltaron también los avances que se han dado en los últimos años en el proceso nacional de armonización y alineación. Se mencionó que se cuenta con instancias de coordinación, diálogo y negociación con la cooperación, las cuales están siendo revisadas y valoradas por el Gobierno, a fin de lograr una mayor coherencia de

estos mecanismos. De igual forma, a nivel nacional se ha profundizado en la implementación de los enfoques sectoriales en sectores prioritarios y la ejecución de nuevas modalidades de cooperación más armonizada y alineadas como son: Fondos Comunes, Apoyo Presupuestario, Cooperación Delegada y otras modalidades.

Por otro lado, se habló sobre la implementación del Plan Nacional Acción de Armonización y Alineación de la Cooperación Internacional, el cual cuenta con su respectiva línea de base de 20 indicadores, que deberán servir como derrotero por toda la comunidad cooperante, a fin de incrementar la eficiencia y eficacia de su AOD hacia Nicaragua.

Además se enfatizó que en el contexto de la OECD, Nicaragua ha sido reconocida como un país líder por sus avances en materia de apropiación del proceso, participando de manera activa en los Foros de Alto Nivel (Roma, 2003; París, 2005), comités del «Development Assistance Comittee (DAC)» de seguimiento a la Declaración de París, en la realización de reuniones de Países Socios (Reunión Regional de Países Socios de Latinoamérica y el Caribe, octubre 2006), y actualmente como país socio miembro del Comité Conductor del III Foro de Alto Nivel a realizarse en Accra, Ghana en septiembre de 2008, donde Nicaragua pretende demostrar los avances realizados a nivel nacional y los retos del seguimiento al mecanismo internacional.

Además en el marco del seguimiento a la Declaración de París, Nicaragua fue escogida país piloto para la implementación de la Encuesta 2005, para el pilotaje realizado en abril del 2006, el cual contó con el apoyo técnico de España. Posteriormente, en junio del 2006, se llevó a cabo el proceso de contestar a la Encuesta de Seguimiento a la Declaración de París. Se destacó la participación de España como uno de los 18 países que cumplimentaron el cuestionario y, como se ha mencionado anteriormente, se observó que España refleja mayor cantidad de AOD desembolsada, que la cantidad de AOD que es destinada al sector gubernamental. Ante esta situación, el Gobierno de Nicaragua solicitó incrementar los recursos de manera coordinada con el Gobierno, reducir el número de Unidades Paralelas, así como de unir esfuerzos en la materia de cooperación técnica coordinada y de misiones conjuntas.

En relación al proceso internacional de Seguimiento de la Declaración de París, Nicaragua manifestó su desacuerdo con el análisis final del Capítulo de País, debido a que el mismo no mide adecuadamente el nivel de armonización y alineamiento, sino que sobrevalora los resultados, brindando por consiguiente, una imagen irrealista de la situación en Nicaragua. Aceptar los resultados vertidos en el Capítulo de País conllevaría a Nicaragua a avalar y seguir un proceso gradual de AyA.

Ante esta situación, Nicaragua solicitó que se realice un monitoreo del seguimiento a la Declaración de París a través de mecanismos nacionales de monitoreo y seguimiento: Planes de Acción Nacional de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional, los cuales son los instrumentos que demostrarán resultados tangibles y reales a nivel de los países socios. Se expresó también que Nicaragua estará realizando una reunión de Alto Nivel sobre la Eficacia del Desarrollo a fin de lograr mayor compromiso y recursos de la comunidad cooperante hacia el proceso nacional de armonización y alineación. Nicaragua estaría llevando ante el III Foro de Alto Nivel una posición unida con los Países Socios para dar seguimiento a los mecanismos nacionales que estén aterrizados a la realidad de los países receptores.

Finalmente, se hizo hincapié en el liderazgo nacional que Nicaragua continuará ejerciendo sobre el proceso de armonización y alineación a fin de poder articular los recursos de la cooperación en función de las prioridades nacionales, y la profundización de los instrumentos nacionales de medición y seguimiento sobre la efectividad de la AOD en Nicaragua.

En relación al Programa de Cooperación Regional con Centroamérica (PCRC), Nicaragua reconoce el apoyo que se han venido realizando en línea con las áreas prioritarias del mismo. El Gobierno de Nicaragua solicitó mayor información sobre la implementación del Programa Regional, al igual que avanzar más en el proceso de AyA Regional y Nacional. Asimismo, se destacó que la información expuesta en la sección sobre los proyectos regionales, para ser validada por el Gobierno de Nicaragua, se requiere llevar acabo un análisis de los proyectos con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

En el caso de programas y proyectos regionales que sean orientados a la región, por medio de organismos internacionales, es importante tener la firma de la instancia correspondiente del país o países receptores, antes de realizar el desembolso al organismo ejecutor. Asimismo se deberán realizar las reuniones tripartitas correspondientes para el debido seguimiento y evaluación de las iniciativas correspondientes.

Respecto a la cooperación regional, Nicaragua igualmente enfatizó en la necesidad de aunar esfuerzos en materia del proceso de armonización y alineación de la cooperación a nivel regional. Mencionó la realización del Foro Regional de Alto Nivel de Armonización y Alineación de la Cooperación Internacional realizado en Viena, en mayo del 2006, en el cual se presentó un diagnóstico de la cooperación regional, y donde los Gobiernos de la región y las instituciones regionales del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) presentaron los lineamientos básicos y un plan de acción regional, insertado en un marco de dos años, que permita avanzar hacia una armonización y alineación de los recursos externos y un mayor desarrollo sostenible para la región.

Por otro lado, Nicaragua instó al Gobierno de España a apoyar al proceso regional de armonización y alineamiento, y en especial a la reunión de seguimiento de Alto Nivel al Foro de Viena del 2006, la cual está prevista a realizarse tentativamente en octubre de 2007, y donde se presentará la Agenda Estratégica Regional que permita avanzar hacia un único desarrollo e integración para la región. Se expresó que existe un alto nivel de compromiso y conciencia por parte de los países de la región y las instituciones regionales, pero que para implementar un proceso se requiere también del compromiso de la cooperación internacional para lograr realizar los cambios planteados.

Por parte nicaragüense se solicitó a la AECI información de los programas y proyectos en ejecución y a financiarse, a fin de obtener información de las diferentes intervenciones financiadas por la AOD de España a ONG. Asimismo, pidió a la AECI que instara a las ONG que reciben este financiamiento a apoyar las estrategias, planes y prioridades de país, al igual que informar a la dirección de ONG de todos los proyectos en ejecución y a financiarse, incluyen-

do las instancias intermediarias y beneficiarias de esta cooperación, para lograr la debida coordinación de todas las intervenciones en el territorio. Lo mismo es aplicable a la cooperación descentralizada.

Tal y como podemos observar de estas manifestaciones por parte de las autoridades nicaragüenses, hay una clara línea para avanzar y profundizar la armonización y alineamiento de la cooperación bilateral, regional, multilateral, no gubernamental y descentralizada que España canaliza hacia Nicaragua, con el fin de generar el ambiente facilitador en los territorios que permita a las grandes mayorías insertarse en la escalera del desarrollo y los mercados, y así reducir los niveles de pobreza de manera sostenible, en total concordancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Aunque el Acta de la Reunión de Evaluación y Seguimiento de la VI Comisión Mixta Hispano-Nicaragüense no fue suscrita por ambos Gobiernos ha quedado como un documento evaluativo de referencia de cara a la próxima VII Comisión Mixta Hispano-Nicaragüense a realizarse a finales del año 2007, donde se espera plantear con mayor claridad las prioridades nacionales y determinar la mejor manera de avanzar hacia una mayor armonización y alineamiento de la cooperación española con Nicaragua, en el espíritu y letra de la Declaración de París, procesos que España se ha comprometido apoyar a nivel global, regional y bilateral.

43. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN NICARAGUA

ELENA MONTOBBIO *

La cooperación española en Nicaragua reúne una serie de circunstancias que particularizan su evolución: acumula ya una trayectoria de mediano plazo, más de 20 años, ha convocado la presencia de todos los actores de la cooperación, ha evolucionado de forma sincrética en consonancia con los cambios tanto en Nicaragua, como en España y se retroalimenta continuamente. Esta misma evolución permite también plantear una serie de retos que, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, se encuentran en el análisis y debate actual.

La cooperación española, en su conjunto, registra todavía los efectos de una crisis de crecimiento, y por ello, entre otros retos, la cooperación española tiene que resolver la tensión existente entre los nuevos modelos de cooperación que tienen tendencia a convertirse en mayoritarios y el poder mantener algunas de las señas de identidad que se han revelado como eficaces para la cooperación al desarrollo.

Nicaragua es uno de los países prioritarios para la cooperación española desde hace más de 20 años. España ha puesto a disposición de Nicaragua importantes recursos y capacidades para facilitar e impulsar el progreso social, económico y para avanzar en la erradicación de la pobreza. La confluencia de gran diversidad de actores e instrumentos dibujan a Nicaragua como un espacio óptimo para releer algunos de estos aspectos positivos en los que hay que empeñarse en profundizar.

La cooperación española trabaja mediante el establecimiento de Programas de Cooperación que constituyen un instrumento de apo-

* Oficina Técnica de Cooperación en Nicaragua. AECI.

yo a las políticas públicas de Nicaragua para erradicar la pobreza y promover la institucionalidad democrática.

En este sentido, destacaremos algunas de estas señas de identidad que consideramos que tienen valor en sí mismas y convendría no hipotecarlas en estos momentos de cambios en los paradigmas, las opciones, los principios y los procesos del hacer cooperación.

A NIVEL DE CONCEPCIÓN POLÍTICA Y DE RELACIÓN CON LOS SOCIOS

La cooperación española es una cooperación horizontal, paritaria, en la que se consolida el principio del acuerdo político basado en un análisis conjunto de las partes sobre la situación de desarrollo de Nicaragua y que se rige por un sistema de toma de decisiones conjuntas tanto en los lineamientos estratégicos como en los niveles operativos.

En los *contenidos* de la cooperación hay que apreciar una evolución: se han ido estableciendo conjuntamente las bases para negociar los programa bilaterales de cooperación, se ha avanzado en los procedimientos para ello, contando, en estos momentos, con un modelo de negociación de Comisiones Mixtas al que acompaña un cambio de conceptualización del contenido de las mismas en las que se contempla como prioritario el establecimiento de un programa bilateral, concebido como tal y no como un agregado de proyectos. El Programa Bilateral en sí mismo también ha ido cambiando, constituyendo, en estos momentos, un reto común de incidencia en las políticas públicas, pasando, de este modo, de la ejecución de acciones pertinentes, eficaces y hasta sostenibles, pero creadoras, en muchas ocasiones, de un universo propio y, en cierta manera, ajeno a la realidad de la mayoría, a acciones encaminadas a la transformación de las políticas públicas a partir de la capitalización positiva de una experiencia piloto. Este sería el caso de las escuelas taller que en su búsqueda de una propuesta sostenible para las mismas, tras más de diez años de ejecución como proyecto de desarrollo y después de desestimar fórmulas de sostenibilidad intermedias o intermediadas, se ha conseguido que la institución con competencia pública sobre ese ámbito asu-

ma la experiencia y decida generalizarla para todo el país. Una experiencia similar se dio en el entorno del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos de Nicaragua, que constituyendo, en sus inicios un proyecto de cooperación para impulsar la alfabetización en Nicaragua, finalizó siendo asumido como la propuesta pública de educación de adultos del país. Especial mención merecería un evento de próxima celebración, promovido desde un proyecto de la cooperación española, como es el primer concurso para la provisión de las plazas de jueces de familia; supone una pequeña experiencia, pero la primera de acceso a la carrera judicial mediante concurso público. Este referente, bien manejado por la institución pública, puede constituir un hito en el proceso de reforma de la carrera judicial, fundamental para Nicaragua en su consolidación democrática.

En la *relación con los socios*, las contrapartes reconocen a la cooperación española como un socio fácil para trabajar, con el que se puede avanzar, flexible y que contribuye decididamente a la instalación de capacidades en los socios. Este modo de hacer ha sido posible, entre otros elementos, gracias a un verdadero ejercicio de coejecución, como procedimiento habitual de ejecución de los compromisos adquiridos en los programas bilaterales. Las contrapartes tienen, en el contexto de trabajo con la cooperación española, un nivel de participación en todo el proceso que contribuye a generar autonomía real.

En la *coordinación con el Gobierno y con otros donantes*, Nicaragua cuenta con un modelo de coordinación para impulsar los procesos de Armonización y Alineamiento bastante avanzado. La cooperación española está presente en todas las mesas de coordinación en las que, por su ámbito de competencia, tiene presencia; contando con especial liderazgo ya que asume, en conjunto con el PNUD, la función de enlace en la Mesa de Justicia.

A NIVEL DE EJECUCIÓN

La cooperación española presenta también grandes avances en cada uno de sus ejes:

Territorializada: sigue siendo una cooperación muy territorializada, la cooperación española se ha distinguido tradicionalmente y lo mantiene por su presencia directa en los territorios, pero esta presencia también ha modificado su conducta. La presencia de los equipos en los espacios de fomento del desarrollo siempre ha sido un valor fundamental, pero su evolución ha ido dirigida a ser una presencia de acompañamiento no sólo o principalmente a las comunidades, sino también a las instituciones públicas, apoyando sus planes de desarrollo, produciéndose un tránsito desde la inicial aproximación a la realidad a un serio compromiso por el desarrollo a medio y largo plazo. En este sentido hay que destacar la fuerte presencia de cooperación descentralizada en Nicaragua, cooperación que toma formas diversas, como los más de cien hermanamientos de municipios, fórmula que ha sido estable y que también ha evolucionado de tal forma que se están empezando a plantear esta relación en propuestas de cooperación tales como apoyo presupuestario de un municipio a otro, como sello de una confianza basada en la experiencia mutua. La cooperación descentralizada también está materializando su presencia en Nicaragua con la apertura de varias oficinas, tienen presencia permanente cuatro comunidades autónomas y tres fondos de municipios. Casi todas las Comunidades Autónomas tienen o están en proceso de elaboración de una estrategia para Nicaragua y han tomado como referencia el Documento Estrategia País de la AECI.

En sus inicios y en sus fases de crecimiento, la cooperación española ha experimentado un fenómeno de dispersión fruto de esa misma riqueza de actores e instrumentos priorizando Nicaragua. Debido a esta situación el mapa de presencia de nuestra cooperación en Nicaragua se pinta con presencia en todo el territorio nacional. Pero la propia evolución, los análisis de impacto realizados y la apuesta por la concentración se está convirtiendo en una tendencia real. En este sentido el Documento Estrategia País estableció los criterios de pobreza, género y vulnerabilidad como los determinantes para seleccionar los territorios prioritarios de actuación y dicha priorización se ha consolidado como la tendencia de concentración.

Próxima: la cooperación española es percibida como una cooperación cercana a la gente; la población con la que trabajamos reco-

noce a la cooperación española como una institución y unos equipos cercanos, es habitual que los equipos de profesionales mixtos, compuestos por expatriados y personal local, compartan la vida de las comunidades, que tengan, por tanto, una percepción diaria y cotidiana de sus dificultades y retos. Si bien es cierto que en diversas tendencias actuales de la cooperación, de carácter, tal vez, más estratégico, éste podría ser un valor que no cotice al alza, sin embargo en un análisis rápido de experiencias que han consolidado una sostenibilidad real, perdurable, éste ha sido un elemento clave para la consecución de esa sostenibilidad. Hay un trato directo, sin intermediarios, y un diálogo constante.

Austera: una cooperación en la que una preocupación principal es el destino de los fondos sin intermediaciones, sin gastos en grandes consultorías, aprovechando siempre la profesionalidad de los expertos de los propios equipos, con un fuerte contenido de racionalización del gasto, los recursos se aplican directamente en los proyectos, sin pagos de complementos a las contrapartes.

Permanente: constituye uno de los valores fundamentales en los procesos de desarrollo que buscan la transformación de la realidad fundamentada en cambios estructurales. Los procesos de desarrollo son lentos si quieren promover cambios reales para la construcción de una sociedad más equitativa, en la que se prioricen las necesidades de los más pobres.

Integradora y complementaria: la cooperación española en Nicaragua se caracteriza por la presencia de múltiples actores, en estos momentos tienen sede 49 ONGD, trabajan 79 y en conjunto colaboran con 114 contrapartes locales, con ello se consolida una tradición de trabajo desde y con las bases, con una gran participación de las personas involucradas en los procesos, lo que ha permitido apoyar la ejecución de acciones muy pertinentes y la evolución y reorientación de otras que en la práctica no lo fueron tanto. Por ello, en estos momentos nuestro reto consiste en mejorar la coordinación y comunicación con el fin de lograr aplicar este valor añadido a los compromisos de la Declaración de París.

Se ha iniciado un proceso para impulsar la creación de un mecanismo de coordinación de todos los actores que nos permita pasar de la fase de la información mutua y la coordinación bilateral a la

de complementariedad real en todas las fases de las iniciativas, ejercitando los principios de armonización a nivel interno. Construcción de un mapa de complementariedades.

A NIVEL OPERATIVO

Si existe algún rasgo definitorio que caracteriza a la cooperación española en los niveles operativos es, precisamente, la confluencia de actores e instrumentos y la necesidad de coordinarlos de forma que se eviten duplicidades y que, por el contrario, en un proceso de identificación de las ventajas comparativas y valores añadidos de cada uno, se logre proponer una combinación de los mismos de forma que se dimensionen todas las intervenciones.

La necesidad de coordinar esta complementariedad es el mayor reto de la cooperación española en Nicaragua; siendo un reto de esta envergadura se ha situado en el nivel operativo su ubicación porque es en éste donde se encuentran realmente todos los actores e instrumentos actuando. Es fundamental lograr articular esta riqueza y diversidad desde el plano operativo hasta el planificador, desde la fase de ejecución a la de identificación. Para ello se ha avanzado en una serie de instrumentos internos de planificación en los que se incorporan todas las acciones, actores e instrumentos en torno a los sectores y líneas estratégicas del Plan Director de la Cooperación Española, incorporando a su vez un horizonte plurianual.

Los proyectos han avanzado en calidad en todas las fases de su ciclo, desde su identificación conjunta hasta la incorporación de planes de sostenibilidad elaborados desde las posibilidades reales de las contrapartes, con compromisos sustentados en sus presupuestos. Se han iniciado evaluaciones en áreas de desarrollo y proyectos.

Por otro lado hay que hacer una especial mención al perfil de los equipos técnicos tanto de las instituciones públicas como de las ONGD, son equipos que cuentan con excelente profesionalidad, capacidad de adaptación al entorno, especial facilidad para crear empatías tanto en las instituciones contrapartes como con la

población y compromiso con sus objetivos. Este perfil es fiel reflejo de identificación de la sociedad española con los procesos de desarrollo.

Esta breve reseña de algunos de los rasgos del hacer de la cooperación española que le dan identidad, como común denominador y que han superado la fase de los aprendizajes empíricos, y que se han revelado como contribuciones útiles para el desarrollo, consolidándose como señas de identidad positiva, nos indica que hay que poder conservarlos en algunos escenarios y ponerlos a disposición de los nuevos que van apareciendo.

44. LA COOPERACIÓN TUNECINO-ESPAÑOLA: ¿QUÉ OPORTUNIDADES PARA EL MAÑANA?

NABIHA GUEDDANA *

La cooperación entre Túnez y España es relativamente reciente lo que significa que, a pesar de los numerosos programas llevados a cabo, queda todavía mucho por hacer.

La particularidad de nuestros lazos históricos con España reside en un pasado cuya memoria está inscrita en el patrimonio y en los usos y costumbres. Aunque la lengua española es una desconocida para la mayoría de los tunecinos, no les resulta extraña gracias a su resonancia latina y también en razón de algunas relaciones con la lengua árabe ocurridas en el apogeo del encuentro de las civilizaciones occidental y árabe-musulmana.

1. UN BALANCE AMPLIAMENTE POSITIVO

Durante muchos años, la cooperación española en Túnez ha tenido como eje el apoyo a la educación y la cooperación cultural y científica cuyo Acuerdo Marco se firmó el 28 de mayo de 1991. Pero, no ha sido hasta la firma del Tratado de Amistad y de Cooperación entre el Reino de España y la República Tunecina del 26 de octubre de 1995 cuando esta cooperación ha conocido una nueva dinámica marcada por el creciente atractivo del tejido industrial tunecino para el mundo español de los negocios.

Los empresarios españoles encuentran en nuestro país una atmósfera de paz y de estabilidad que no es siempre fácil encontrar

* Oficina Nacional de Familia y Población. Túnez.

hoy en día en otras regiones del mundo. Pero a ello hay que añadir sin duda los incentivos ofrecidos por Túnez a las inversiones exteriores que han llevado a las empresas españolas a ubicar su producción en nuestro país.

La cooperación entre Túnez y España ocupa el cuarto lugar después de las de Francia, Alemania e Italia. El Programa trienal de cooperación 2004-2006, presentado durante la V reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica, Científica, Cultural y Educativa entre el Gobierno del Reino de España y la República Tunecina, mantenida en Túnez los 26 y 27 de febrero de 2004, ha fijado para las contribuciones a fondo perdido de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) una cifra del orden de 10 millones de euros aproximadamente (año 2006: 3.750.924,61 euros), confirmando así el estatus de Túnez como uno de los países prioritarios del Magreb. Y, a raíz de las directivas del Plan Director de la Cooperación Española para el período 2005-2008, las ONGD españolas han hecho uso de cerca de un tercio del total de los fondos para este período. Estas últimas han mostrado sus capacidades de adaptación al contexto tunecino, a pesar de la barrera del idioma.

Para el período vigente de la V Comisión Mixta (2004-2006), las acciones de la cooperación española se han reforzado con acciones en los sectores productivos y de infraestructuras (industria, agricultura y pesca, transporte y energía), así como en el sector turístico, el de las infraestructuras sociales y el de los servicios de alimentación, de agua y de protección del medio ambiente. En el ámbito social y sanitario ha nacido un nuevo proyecto: se trata del proyecto «Equidad de género y prevención de la violencia hacia las mujeres». Este proyecto tiene como objetivo contribuir a la prevención de la violencia contra las mujeres así como a la preparación de los jóvenes para una vida de pareja más respetuosa con los derechos de la persona y de la dignidad del otro.

Este proyecto ha venido a marcar una nueva forma de cooperación entre Túnez y España que va más allá de lo que se espera de los programas de desarrollo, referidos a cuestiones fundamentales de la sociedad. En efecto, si en Túnez la emancipación de la mujer ha formado parte del proceso de modernización de la sociedad tunecina desde la independencia del país (1956), la cuestión del géne-

ro ha sido abordada más recientemente en los distintos programas apoyados por el Ministerio de los Asuntos de la Mujer, de la Familia, de la Infancia y de las Personas Mayores (MAFFEPA). La cuestión de la violencia se ha quedado en un simple artículo del Código Penal, estipulando la agravación de la pena en caso de violencia entre cónyuges. La cuestión del acoso sexual ha sido también objeto de un artículo reciente de la Ley 2004-73 del 2 de agosto de 2004, que modifica y completa el Código Penal en lo relativo a la represión de los ataques a las buenas costumbres y del acoso sexual. Pero el alegato de estas cuestiones sigue estando fuera de esta legislación vanguardista.

El programa «Equidad de género y violencia», apoyado por la AECI, ha potenciado una nueva perspectiva que trata a la vez la condición de la mujer y los derechos humanos. La Oficina Nacional de la Familia y de la Población (ONFP), encargada de la aplicación de este programa, ha integrado esta cuestión en las diferentes actividades sobre la salud reproductiva, llevadas al terreno tanto al nivel del alegato como al nivel de los servicios. En un tiempo relativamente corto (12 meses) se ha conseguido hacer adoptar nuevas prácticas positivas relativas a la cuestión de la violencia, por los prestatarios de servicio de salud reproductiva en 10 delegaciones territoriales implicadas en el proyecto. De la misma manera, se han organizado sobre este tema unos seminarios y talleres de formación y de sensibilización destinados a los intervinientes y más de 300 ulemas han abordado la cuestión de la violencia de género en las predicaciones del viernes en las distintas mezquitas de las regiones inscritas en el proyecto. En el mes de junio de 2007 se organizó un encuentro magrebí que culminó con una declaración que compromete a los gobiernos a poner en marcha un observatorio sobre la violencia hacia las mujeres. La cooperación española ha tenido un papel importante en esta actividad. Empezó su implantación. La cuestión de la violencia contra las mujeres será de ahora en adelante objeto de un programa de lucha para combatir esta plaga social, gracias a una política multisectorial dirigida por el MAFFEPA, y se extenderá probablemente a los demás países magrebíes que han emprendido también políticas sobre esta cuestión.

En cuanto a los demás programas regionales de la AECI, se han emprendido acciones en particular dentro del Programa Azahar de cooperación en materia de desarrollo sostenible, de protección del medio ambiente y de conservación de los recursos naturales en el Mediterráneo; el Programa VITA de cooperación al desarrollo de la salud en África ha iniciado una cooperación Sur-Sur con Mauritania, al igual que se ha puesto en marcha el Programa NAUTA de pesca para el desarrollo sostenible del sector de la pesca en África. Estas iniciativas han permitido la participación de 134 responsables de la administración tunecina. Además 11 diplomáticos tunecinos se han incorporado a la formación organizada para diplomáticos árabes. Así, el concepto de cooperación Sur-Sur ha sido puesto en marcha gracias a la complementariedad de los distintos actores, los países del África francófona, de Túnez y de España. La ONFP tiene un papel de líder en esta nueva política de cooperación Sur-Sur.

En su conjunto, todos los proyectos citados anteriormente y muchos otros indican que el balance de esta cooperación es ampliamente positivo. La diversidad de los proyectos da fe de una nueva orientación que coloca esta cooperación en una buena perspectiva.

En efecto, tras el acuerdo de 1991, surgió un nuevo perfil de los intercambios entre Túnez y España, cada vez más orientado hacia el ámbito económico y esto se debe, sin duda, al acuerdo de libre intercambio que Túnez ha firmado con la Unión Europea.

La ayuda de la cooperación española se ha desarrollado siguiendo el doble imperativo de acompañar el proceso de puesta en marcha a nivel del tejido tunecino manteniendo presente el apoyo al desarrollo sostenible y la inscripción en las líneas directrices del programa de desarrollo quinquenal, sobre todo en aquellas líneas relativas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En cada etapa de su realización, la cooperación española se ha mantenido en sintonía con los planes directores de su política de ayuda al desarrollo y esto se ha hecho con una preocupación constante por la armonización y la complementariedad con los demás actores de la cooperación internacional en Túnez.

2. UN FUTURO EN SINTONÍA CON NUEVAS EXPECTATIVAS

Me atrevo a esperar que esta nueva etapa en la cooperación entre Túnez y España esté marcada por un hilo conductor bastante específico como para dejar huella en el acervo del tunecino de hoy.

Esta huella debería estar basada en el intercambio y el desarrollo de los puntos comunes que hay entre España y Túnez tanto dentro del ámbito económico como dentro del ámbito sociocultural. Si en el plano económico los hombres de negocios han sabido encontrarse para entenderse y compartir, me parece que en esta cooperación se abunda aún más en el plano sociocultural. En efecto, sí es cierto que los proyectos apoyados por la AECI se inscriben en algunos ejes del IX o del X plan quinquenal tunecino y refuerzan aquí y allá algunos proyectos sociales, en lo que se refiere a las poblaciones muy vulnerables (personas con discapacidad, mujeres del mundo rural) y apoyan también a la sociedad civil en algunos ámbitos de carácter social; a pesar de que, según la opinión de algunos beneficiarios, la ayuda de la cooperación española es globalmente satisfactoria, tanto por su presupuesto como por la asistencia técnica aportada por los servicios de la Agencia Española de Cooperación, no es menos cierto que esta cooperación no se distingue en el ámbito sociocultural con ninguna especificidad, teniendo en cuenta los numerosos puntos comunes que nuestra sociedad comparte con la sociedad española. En efecto, la distancia, en términos de proceso de modernización entre España y Túnez, es menos importante si se la compara con la de los demás países de la Unión Europea que han establecido desde hace varias décadas lazos de intercambio y de amistad con Túnez.

Y la especificidad de la cooperación tunecino-española debería definirse precisamente a partir de la memoria reciente de la sociedad española.

Esta memoria está marcada por tradiciones seculares en las cuales los valores tradicionales predominan, con un patriarcado y un machismo fuertemente arraigados en el modelo familiar español y de allí que surjan algunas preguntas sobre la evolución del modelo familiar español: ¿Cómo el proceso de modernización emprendido

en este país ha conseguido vencer al modelo familiar tradicional? ¿Cómo se han podido conciliar los restos de un arcaísmo, herencia de un pasado reciente, con las exigencias de la nueva sociedad? ¿Cómo se ha podido negociar un lugar de pleno derecho para la mujer moderna cuando es ella quien constituye la principal apuesta del cambio cultural?

La complejidad de las respuestas a estas preguntas ha sido sin duda objeto de numerosas investigaciones y análisis. Un país emergente como Túnez podría sacar lecciones de esto e inspirarse para su proceso de modernización.

A partir de esta aproximación, centrada en intercambiar y compartir experiencias exitosas en materia de modernización del país, deberían enfocarse los proyectos de la cooperación tunecino-española o al menos aquellos relativos a las cuestiones socioculturales. Así, entre los distintos puntos de cooperación considerados por los socios tunecinos y españoles, dos sectores me parecen que se pueden inscribir en esta línea directriz. Se trata en primer lugar de la cuestión relativa al «género y desarrollo» y en segundo lugar la relativa a la «cultura y al desarrollo».

Los demás sectores —medio ambiente, potencial económico, puesta al mismo nivel— además de otras acciones, se pueden considerar desde una aproximación horizontal hacia los dos sectores, en mi opinión prioritarios, del género y la cultura.

¿Por qué género y desarrollo?

Nadie ignora que un proceso de desarrollo sólo se puede realizar si participa la mitad de la población, en este caso la población masculina y todos están de acuerdo en que hay que tener en cuenta la cuestión del «género» como un componente principal de los derechos humanos. Sin embargo, en Túnez, como en otras partes, queda mucho por hacer en este ámbito.

A pesar de que la política de Túnez en materia de igualdad entre sexos está bien establecida, gracias a una legislación de vanguardia (Código del Estatuto Personal promulgado el 13 de agosto de 1957) promulgada en el momento de la independencia y reforzada

después del 7 de noviembre de 1987, fecha de acceso del presidente Ben Alí a la magistratura suprema, las mujeres han encontrado numerosos obstáculos en el ejercicio de su autonomía, y esto se debe al peso de las tradiciones que limitan el ejercicio efectivo de sus derechos en numerosos ámbitos.

En el ámbito privado y en la mayoría de los casos, la mujer sigue siendo la única responsable de las tareas del hogar y de los hijos. Al ser muy difícil compartir su tiempo profesional y familiar, son todavía muchas las que eligen quedarse en el hogar aunque tengan más diplomas que los hombres. En efecto, se observa un relativo estancamiento de la tasa de empleo de las mujeres casadas a lo largo de estas últimas décadas (18% en 1994 y 19,5% en 2004). Conscientes de las ventajas adquiridas a través de una mayor autonomía y de los límites de esta última en la institución del matrimonio, aplazan cada vez más la edad de casarse (29,2 años de media). De ello se deriva una fecundidad cada vez más tardía y por consiguiente más baja, lo que genera un envejecimiento relativamente rápido de la población.

Se observa, en cambio, que su tasa de empleo como mujeres solteras así como su escolarización ha aumentado de manera sensible estos últimos años (la tasa de empleo de las mujeres solteras es de un 34%, frente a solo un 19,5% en el caso de las mujeres casadas).

Esta constatación apareció sin duda también en la sociedad española y las ONG españolas han llevado a cabo experiencias para reforzar la autonomía de las mujeres en el ámbito privado sin por ello sacrificar la unidad de las familias. Estas experiencias podrían ser compartidas con las ONG tunecinas, para canalizar mejor su acción a favor de una mayor autonomía de las mujeres en la vida privada. Programas destinados a los jóvenes podrían dar resultados más relevantes a largo plazo.

Pero es sin duda en el ámbito público donde la cuestión del género debería ser tenida en cuenta y tener más impacto. El Gobierno tunecino ha hecho esfuerzos importantes para permitir a las mujeres el ejercicio de sus derechos como ciudadanas, de pleno derecho, en la vida política. Una discriminación positiva ha permitido a estas últimas acceder a numerosos puestos de responsabilidad tanto en el ámbito de la administración del sector público, donde una cuota impone su presencia en un 30% en los puestos de dirección, como

en las instancias políticas donde su presencia ha pasado de un 13% en 1985 a un 26% en 2005 en las responsabilidades de municipios y de un 5,6% en 1986 a un 22,7% en 2004 en el Parlamento. Son cada vez más numerosas las mujeres que ocupan funciones de ministras, secretarias de Estado y embajadoras.

A pesar de que ha aparecido un nuevo paisaje en la vida política, gracias a la entrada masiva de las mujeres en este ámbito, se les debe prestar una atención especial y prepararlas para ejercer plenamente sus nuevas funciones. Así, la Agencia Española de Cooperación Internacional en Túnez debería organizar encuentros entre los grupos de mujeres dedicadas a la política (parlamentarias, consejeras municipales, etc.) pues esto podría facilitar por ambos lados intercambios y formación en los valores cívicos y buena gobernanza. El proyecto de unión mediterránea anunciado por el Presidente francés, Nicolas Sarkozy, y aprobado por el Presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, ha sido acogido con entusiasmo por el Presidente tunecino, Ben Alí. Puede ser una buena oportunidad para que la Agencia de Cooperación Española pueda lanzar, entre otras, una red de solidaridad entre las mujeres del Magreb y las mujeres de otros países del Mediterráneo, y esto de conformidad con el Plan Director de la Cooperación Española que se refiere también al marco de la política de vecindad de la Unión Europea. El proceso podría empezar con una iniciativa hispano-tunecina que desempeñaría un papel dominante en el lanzamiento de esta iniciativa.

Así, estas actuaciones de cooperación entre mujeres políticas (encuentros, conferencias, formación) podrían contribuir a construir una barrera contra el integrismo rampante y permitiría la participación de las mujeres en todos los niveles del desarrollo. El ámbito económico se verá aún más reforzado. Éste deberá tener como ejes unos programas de desarrollo destinados a las mujeres y marcará a la larga las bondades de la ayuda al desarrollo que España ofrece a Túnez.

En efecto, gran parte de las mujeres tunecinas desean hoy implicarse en actividades productivas de todo tipo (agricultura, servicios, artesanado, tecnología, etc.) pero les faltan medios para conseguir su oportunidad en el ámbito económico.

A pesar de que muchos mecanismos económicos (BTS, microcréditos, etc.), creados por el Estado y asociados a las ONGD permiten a las mujeres acceder a los créditos para emprender actividades productivas, éstas necesitan formación en materia de gestión, habilitación empresarial, marketing de tecnologías, información y comunicación para llevar a cabo estas actividades productivas.

En cuanto a los proyectos de desarrollo rural en los cuales las mujeres están participando por la vía de las ONGD, me parece que la actuación actual es totalmente opuesta a la perspectiva de género que recomienda integrar de manera efectiva la participación de las mujeres.

No se trata de apoyar aquí y allí algunos proyectos específicos para las mujeres, como es el caso en la actualidad, sino de tener en cuenta la participación real de las mujeres en los grandes proyectos de desarrollo, programados durante los X y XI planes quinquenales tunecinos y teniendo en cuenta la verdadera implicación de las mujeres en la puesta en marcha de estos proyectos, como trabajadoras o como explotadoras agrícolas (para los proyectos agrícolas) o como consumidoras privilegiadas (ejemplo: los proyectos que implican las asociaciones encargadas de la explotación de las aguas) o también como verdaderas empresarias y esto cualquiera que sea el lugar que ocupan las mujeres en estos proyectos. Tenerlas en cuenta es a menudo determinante y su marginación va seguida de la constatación de fracasos que perjudican al impacto de estos proyectos sobre el proceso de desarrollo.

Así pues, puede resultar más operativo un apoyo a la creación de un mecanismo encargado de medir el impacto de la integración de la cuestión «género» en los grandes proyectos de desarrollo que una ayuda a una serie de ONGD destinada a realizar pequeños proyectos, lo cual no tendría un efecto real sobre el mantenimiento de las familias en las zonas rurales a la hora de evitar el éxodo rural y la inmigración o respecto a la mejora de las condiciones de vida sostenible y el beneficio que estos pequeños proyectos aportan al bienestar de las mujeres, que sigue siendo difícil de cuantificar. El mecanismo de apoyo a las iniciativas económicas de las mujeres creado en el seno del MAFFEPA en 1998 podría ser reforzado por una unidad de seguimiento y de evaluación del impacto de los pro-

yectos de desarrollo sobre la situación de la mujer, que se beneficiaría del apoyo de la cooperación española. Unos indicadores específicos elaborados a tal efecto permitirían medir la integración real del componente «género» en estos proyectos.

Cultura y desarrollo

En las actas de la VI Comisión Mixta Hispano-Tunecina, las dos partes han expresado su satisfacción por la cooperación en numerosas actividades culturales (exposiciones, conferencias, conciertos, representaciones teatrales, danza) así como por el intercambio de expertos en distintos ámbitos culturales.

Por otra parte, algunos proyectos relativos al medio ambiente y al desarrollo sostenible empezaron a notarse aunque sin llevar a cabo actuaciones de envergadura.

El apoyo de la cooperación a la acción cultural de Túnez ganaría, sin embargo, si adquiriera más visibilidad en materia de definición de la línea de política que hay que reforzar y apoyar. En efecto, ésta sigue atrincherada en acciones puntuales alejadas todavía de las expectativas de un patrimonio rico de un pasado milenario y portador de un verdadero potencial de desarrollo. En cualquier caso, no rinde cuentas de la riqueza y de la diversidad de una herencia común que es un formidable yacimiento que debe ser valorizado.

El concepto de cultura para el desarrollo, tal y como está definido por los términos de la Comisión Mixta, es un medio adecuado para implicar de manera más eficiente y más focalizada la cooperación española. Su realización necesita tener en cuenta actores del sector tanto a nivel público como privado.

El apoyo propuesto por parte española a la hora de formular y de definir las políticas culturales nacionales es una actuación positiva para asumir los desafíos a los cuales se enfrenta un país joven como Túnez que trabaja para integrar la cultura en su estrategia de desarrollo. La vitalidad de la cooperación española tiene la posibilidad de ayudar a Túnez a lograr este objetivo. El patrimonio cultural, rico en su arquitectura pero también en sus artes y sus tradiciones, le ofrece un amplio campo de acción y de innovación en su

doble componente, material e inmaterial. Gracias al Código de las industrias culturales, las ayudas a la inversión abren nuevas perspectivas al partenariado extranjero.

La voluntad española de preservar y de promover el patrimonio andaluz es iniciativa de proyectos a medida de la memoria compartida. La herencia andaluza que debemos a los numerosos moriscos instalados en el país desde el siglo XIII hasta el siglo XVIII es de gran envergadura. Ésta ha marcado el paisaje tunecino y ha impregnado sus artes y sus modos de vida. Su valorización es una vasta empresa que se puede apoyar en acciones específicas: intercambios de especialistas, publicaciones, creaciones de rutas culturales, etc.

Esta herencia forma parte de un ámbito todavía más amplio de un arte vivo, testigo de un pasado secular. Se trata del patrimonio artesanal que atañe a los numerosos gremios artísticos, ricos en potencial humano y económico. La acción apuntaría a una mejor estructuración y promoción del sector. Ésta tendrá que ir enfocada a sectores amenazados, tales como el sector de los encajes o aquellos sectores afamados por su carácter tradicional: la alfarería bruta o modelada, la cerámica esmaltada, el cobre cincelado, la plata, el vidrio soplado, la pintura en vidrio, el bordado, etc.

En efecto, cada región del país atesora saberes que están a la espera de ser asumidos. La idea de crear escuelas profesionales de aprendizaje para chicas y chicos es una piedra angular importante en este sentido. Su misión es la de formar a jóvenes en la puesta de valor del patrimonio local. Se han de elaborar currículos precisos con pliegos de condiciones para poder valorar una formación calificadora. Se pueden abrir líneas de crédito específicas para facilitar la comercialización de los productos. Se debe prever un programa de formación de formadores en todos los ámbitos.

Muchos otros ámbitos culturales están a la espera de una nueva dinámica de gestión y de valorización. El del turismo cultural cuyas nuevas expectativas se orientan cada vez más hacia las civilizaciones y los hombres está aún en ciernes. Todos los intentos llevados a cabo hasta el día de hoy para desarrollarlo han fracasado porque se han limitado a apoyar las manifestaciones puntuales sin vinculación alguna con el turismo.

La propuesta española de emprender juntos proyectos de circuitos culturales y de turismo ecológico alrededor del patrimonio andaluz es una idea que tiene fuerza para poner en marcha el sector con una acción de envergadura que implique a un conjunto de actores: cultura, turismo, industria, formación profesional, etc.

El apoyo de la cooperación española al patrimonio arqueológico e histórico debe inscribirse también en esta actuación ambiciosa que permita asegurar al sector unos avances significativos tanto a nivel científico como a nivel técnico. La búsqueda del compromiso de la parte española en el proyecto del Fuerte Santiago de Chikly forma parte de esta exigencia. El programa de transformación del fuerte en Centro de interpretación y Museo de historia del lugar, deseado por la parte española, constituye un punto importante. Se trata de continuar con el esfuerzo emprendido para que el proyecto de habilitación de este espacio se lleve a cabo una vez que se hayan comprometido los medios para su restauración.

La atención que dedica la cooperación española al ámbito de las artes puede encontrar un terreno predilecto en el apoyo que hay que prestar a las infraestructuras culturales que son todas ellas espacios para la cultura y el ocio. Se trata de apoyar el esfuerzo de creación de espacios culturales que encuentren contenidos en una herencia común y un interés compartido por la cultura y el saber. La colaboración del sector privado es un elemento determinante en términos de impacto. Constituye un relevo eficaz de la acción del Estado que mantiene su ayuda al sector con un presupuesto que alcanzará un 1,5% del PIB de aquí a 2009.

La experiencia piloto llevada a cabo en Túnez desde 1987 por el centro cultural privado «El teatro», y el teatro «Phou», abiertos a todas las artes (teatro, danza, música, cine, exposiciones, encuentros artísticos, etc.) se ha hecho un sitio en la escena cultural tunecina con un estilo marcado por el sello de la calidad y la profesionalidad.

El apoyo de la cooperación española a tales iniciativas restituye la cultura en su dimensión de identidad y sus valores humanos y lanza nuevos puentes para el diálogo y el intercambio.

El Instituto Cervantes que desarrolla una actividad cultural rica y variada con el apoyo de la AECI, es un socio privilegiado para la promoción del diálogo.

Su vocación por promover la enseñanza de la lengua española se debe reforzar para permitir el acceso, a través del idioma, a la cultura española y al desarrollo de los intercambios y los programas comunes.

La cooperación española también puede encontrar en el sistema educativo un impulso eficaz para fomentar espacios de cooperación, por ejemplo, con las asociaciones de escuelas e institutos (Lycée Sadiki, Alaoui, Khaznadar, Sousse…). Muchos responsables con capacidad de decisión son antiguos alumnos de estos establecimientos y pueden desempeñar un papel de apoyo.

Y, para concluir, el balance es ampliamente positivo pero se espera un giro cualitativo en la cooperación tunecino-española. Durante la reunión de la Comisión Mixta en 2004, se atribuyó un presupuesto de más de 10.000.000 de euros en ayuda oficial al desarrollo, de carácter bilateral y a fondo perdido, destinados a proyectos en numerosos sectores: medio ambiente, desarrollo rural a través de las ONGD, patrimonio, industria, transporte, pesca, sectores vulnerables. Por otra parte, un programa de cooperación financiera firmado en 2001 puso a disposición del Gobierno tunecino 105 millones de euros en créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo).

El atento examen del reparto presupuestario, según la naturaleza de los proyectos a lo largo del último quinquenio, muestra una tendencia al reparto equitativo entre los grandes grupos de proyectos, aquellos relativos a la cooperación tradicional, ciencias, cultura, y los demás ámbitos económicos y sociales.

La cooperación en los ámbitos culturales y científicos podrá ser reforzada en particular dentro del sistema educativo y universitario. Estas iniciativas se verán incentivadas por unos intercambios en forma de becas, de lectorados, de seminarios, de conferencias y de acciones culturales. El apoyo de la cooperación española permitirá el nacimiento de cátedras y de unidades en los distintos centros universitarios. La colaboración entre las empresas económicas y el medio universitario podrá inspirarse de la actuación emprendida por España estas últimas décadas, actuación que ha tenido un éxito que merece ser compartido.

Por otra parte, los centros de estudios y las asociaciones culturales podrán presentar proyectos que se inscribirán en el marco de los

derechos humanos. La cultura para el desarrollo, la igualdad entre los sexos, incluso la protección del medio ambiente o también el refuerzo de los potenciales económicos podrán abordarse desde la perspectiva de los derechos humanos y ser llevados a cabo por los estudiosos e intelectuales del país.

La idea es apoyar y poner en sinergia estos ámbitos portadores de progreso y armonizar los métodos y los medios para su aplicación en un marco de partenariado más diversificado, abierto a las instituciones especializadas y a todo tipo de actores de la sociedad civil.

El objetivo es orientar el potencial común hacia estrategias que favorezcan la puesta en marcha de proyectos aptos para favorecer el progreso humano que constituye el objetivo final de un desarrollo global y sostenible.

De hecho, la cooperación tunecino-española podrá llevar el timón de la excelencia sólo a través de una actuación horizontal basada en compartir los valores universales comunes.

45. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL CAD

Richard Manning *

INTRODUCCIÓN

Estamos en un momento en el que gracias a un intenso esfuerzo internacional, el desarrollo ha pasado a convertirse en una prioridad clave de la agenda internacional. La Declaración del Milenio, adoptada en 2000 por la ONU, en el cambio de milenio, constituye un compromiso universal para reducir la pobreza y mejorar las condiciones y oportunidades de los pobres y más desfavorecidos del mundo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecen aspiraciones claras para la comunidad internacional y una serie de plazos límite para la lucha por su consecución. En este documento analizaré qué implicaciones tienen los compromisos internacionales tanto para los donantes como para los países asociados y realizaré una valoración sobre los esfuerzos que está haciendo España para cumplirlos.

COMPROMISOS Y OBJETIVOS INTERNACIONALES

Para alcanzar los ODM será necesario que los países en desarrollo e industrializados, los gobiernos, las empresas y la sociedad civil realicen un esfuerzo intenso, decidido y estratégico. En este esfuerzo, cada país deberá asumir el liderazgo y la responsabilidad principal de su propio desarrollo. Pero la ayuda al desarrollo des-

* Presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

empeña un papel fundamental para apoyar el desarrollo y la reducción de la pobreza. Así se reconoció en el Consenso de Monterrey sobre la financiación para el desarrollo en 2002, donde los donantes se comprometieron colectivamente a elevar el volumen de su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta el 0,7% de la RNB, para 2015. En Monterrey, la comunidad internacional reconoció que, para cumplir con los ODM, además de incrementar cuantitativamente la AOD, había que mejorar la eficacia de la cooperación.

Ante este desafío, se trazó una ruta para alcanzar el consenso sobre los principios de eficacia de la ayuda. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha acogido el foro para realizar esta tarea. El Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD, formado por miembros del CAD, un grupo representativo de países asociados y organizaciones internacionales, se ha convertido en el centro de la agenda para la eficacia de la ayuda. El Foro de Alto Nivel celebrado en Roma (2003) y la Mesa de Marrakech sobre la gestión de los resultados del desarrollo (2004), constituyeron etapas y avances clave en esta labor y sentaron las bases de un tercer Foro de Alto Nivel en París, en 2005, donde los principales donantes bilaterales y multilaterales y un significativo número de países receptores aprobaron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Desde el Foro de Alto Nivel de París, no ha dejado de crecer el número de países que se han adherido a la mencionada Declaración, que asciende ya a 111.

El objetivo de la Declaración de París es poner en práctica las metas establecidas en el compromiso universal con los ODM y el Consenso de Monterrey. En la Declaración se establecían metas claras para mejorar la eficacia de la cooperación para el desarrollo, y se instauraban 12 indicadores y metas medibles para 2010, enmarcados en los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión basada en los resultados y responsabilidad mutua. En las metas, los donantes y países asociados se comprometían a mejorar sus resultados respectivos.

Los países miembros de la Unión Europea asumieron compromisos adicionales a los acordados en París, plasmados en el Consenso Europeo sobre Desarrollo y también establecieron hitos fi-

nancieros para alcanzar la meta de destinar el 0,7% de la RNB a AOD para 2015.

Este conjunto de compromisos conforma una agenda clara para el desarrollo para los próximos años y representa una oportunidad para la comunidad internacional. España ha desempeñado un papel activo a lo largo de todo el proceso y está lista para ejercer una mayor influencia. Al mismo tiempo, la agenda internacional para el desarrollo es y debe ser, una ambiciosa empresa con profundos efectos para todas las partes implicadas y su manera de trabajar.

LA COMUNIDAD DE DONANTES

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, establecido en 1960 para fomentar la eficacia de la ayuda internacional, aspira a ser el foro clave «donde se reúnan los donantes para hacer que la ayuda sea más eficaz». Una parte fundamental de su labor consiste en el desarrollo de políticas sólidas y enfoques prácticos basados en directrices para la implantación de dichas políticas. Anualmente, los miembros del CAD deben presentar datos estadísticos a la Secretaría y el CAD es responsable de supervisar la evolución de las cantidades destinadas por sus miembros a la asistencia para el desarrollo, una importante tarea al menos como una manera de pedir responsabilidades a los donantes con respecto a los compromisos adoptados en Monterrey.

España es miembro del CAD desde 1991. Aunque hasta ahora ha sido un donante pequeño, se ha marcado como objetivo ocupar el lugar que le corresponde en la comunidad internacional y ha participado en el trabajo realizado por el CAD en áreas clave, como la Red de Evaluación y también actualmente en la vicepresidencia del propio CAD. Su papel y su influencia van a aumentar gracias a un programa de ayuda cada vez más amplio y a la consolidación de la gestión de la ayuda.

Como condición previa para ser miembro del CAD, todos los países deben ser examinados por otros miembros en el marco de «Evaluaciones entre Pares» que se llevan a cabo cada cuatro o cinco

años. Para los miembros, se trata de una buena oportunidad de aprender de las experiencias de los demás y situarse respecto a sus iguales. España fue evaluada en 2002 y volverá a ser evaluada en noviembre de 2007 por un equipo de examinadores formado por Austria, Francia y la Secretaría, que visitó Madrid y Sevilla, así como El Salvador y Colombia, dos países que reciben ayuda bilateral de España.

Actualmente, una de las principales prioridades del Comité es la aplicación de la Declaración de París y las evaluaciones entre pares prestan especial atención a los pasos que los donantes individuales han dado en esta dirección.

IMPLICACIONES DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS PARA LOS DONANTES

La aplicación de la Declaración de París supone un ajuste fundamental de la práctica de cooperación para el desarrollo. Los donantes deben mejorar la gestión, prestación y complementariedad de las actividades de cooperación para el desarrollo, para garantizar que tengan el máximo impacto en el desarrollo. Los donantes individuales optarán por diferentes enfoques para responder a estos requisitos, aunque dichos enfoques comparten algunos rasgos básicos. Esencialmente, los donantes deben respaldar realmente el principio de apropiación y aceptar y fomentar el liderazgo de los países asociados. Se trata de una cuestión de cultura de cooperación para el desarrollo y es necesario que la mentalidad de apropiación impregne todo el sistema de cooperación, desde el más alto nivel político hasta los responsables de su aplicación en el terreno. La capacidad de responder a las exigencias de armonización y alineación debe integrarse en los procedimientos administrativos y operativos del sistema de ayuda. En general, es necesario que se produzca un alto grado de transferencia de competencias a las oficinas en el terreno, para permitir que los donantes se alineen con las prioridades y estrategias locales y los procedimientos se armonicen con los de otros asociados para el desarrollo a nivel local. Para ello,

debe existir la capacidad política y técnica apropiada en el terreno. Este aspecto es especialmente importante para reducir los costos de transacción impuestos a los receptores a través de los contradictorios requisitos de los donantes. En cuanto a los donantes individuales, la coordinación y la coherencia de las intervenciones de ayuda de los diferentes interesados y canales de apoyo son condiciones clave para la armonización.

La Declaración de París aboga por un aumento de lo que denomina «enfoques basados en programas», como por ejemplo, apoyar directamente los presupuestos generales del país asociado o un programa de alcance sectorial, como la salud o la educación. En aquellos países que hayan desarrollado estrategias sólidas propias de reducción de la pobreza, el apoyo presupuestario o sectorial puede garantizar la alineación entre los recursos para el desarrollo y las prioridades nacionales. Más aún, como se canalizan a través de los sistemas financieros públicos de los países asociados, están completamente armonizados con los sistemas asociados.

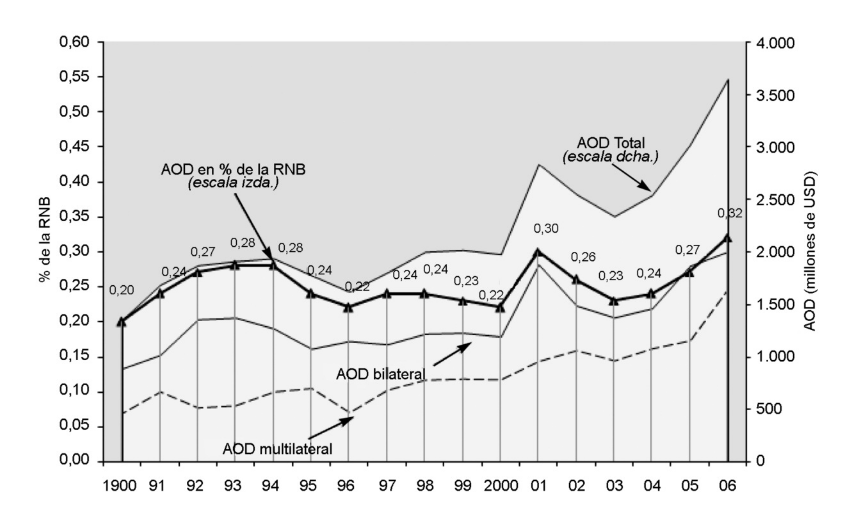
Para garantizar su eficacia, tanto los donantes como los asociados deben adoptar un enfoque basado en resultados y adaptado a la estrategia de desarrollo del país asociado. Dicho enfoque también debería garantizar la responsabilidad mutua, distinguiendo claramente entre control y responsabilidad. La apropiación implica una relajación progresiva del control ejercido por el donante, pero no de su responsabilidad. Asimismo, la responsabilidad en nombre de los donantes significa que deben ser socios fiables, cuyas contribuciones han de ser lo más predecibles posible para que los socios puedan hacer efectiva la apropiación, planificar e implementar sus estrategias nacionales de desarrollo. Finalmente, el objetivo clave es que los países asociados desarrollen mecanismos nacionales sólidos de responsabilidad, centrados en los resultados, no en las aportaciones. El seguimiento y la evaluación son instrumentos fundamentales para avanzar sistemáticamente hacia este objetivo. Los donantes deberían utilizarlos estratégicamente para lograr una gestión institucional del conocimiento. Son importantes para un aprendizaje conjunto con los países asociados sobre cómo aumentar la eficacia del proceso compartido del desarrollo.

¿CÓMO ESTÁ RESPONDIENDO ESPAÑA A LA DECLARACIÓN DE PARÍS Y EL CONSENSO DE MONTERREY?

España se ha fijado objetivos ambiciosos para apoyar la agenda internacional para el desarrollo y reconoce los grandes retos que implica alcanzar estos objetivos para su sistema de cooperación internacional. España está incrementando significativamente los fondos destinados a AOD. La actual octava economía del mundo, aspira a ser el octavo país donante y a situar su AOD en el 0,7% de la RNB para 2012. Este objetivo es apoyado ampliamente por los ciudadanos y todos los partidos políticos y el gobierno está actuando para convertir la política de desarrollo en política estatal, vinculante para todos los agentes estatales interesados y capaz de resistir los cambios políticos a corto plazo.

España aprobó la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en 2005 y ha sido una entusiasta partidaria de la misma. Muchas de las políticas planificadas y de las iniciativas organizativas y de gestión de España tienen como finalidad la mejora de la eficacia de la ayuda. Desde el principio, este país ha asumido un

GRÁFICO 1. *Desembolsos netos de AOD a precios constantes de 2005*



FUENTE: CAD-OCDE.

papel destacado en el trabajo sobre la eficacia de la ayuda y está participando activamente en el correspondiente Grupo de Trabajo del CAD, contribuyendo a la elaboración de los cuestionarios e indicadores de seguimiento y evaluación.

Para alcanzar sus aspiraciones, los mayores desafíos a los que se enfrenta España son la planificación del crecimiento y la mejora de la calidad de su programa, lo que requerirá el uso eficiente de la capacidad en el sistema español. Para cumplir con sus compromisos internacionales y utilizar eficazmente una AOD más cuantiosa en favor de la reducción de la pobreza, los líderes políticos de España se han comprometido a reformar la organización y gestión de su sistema. Llevando a cabo estas reformas, España podrá solucionar las limitaciones organizativas que afectan a diferentes actores del desarrollo y una serie de cuestiones relacionadas con la gestión que afectan al funcionamiento del conjunto del sistema. Concretamente, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional tiene una capacidad limitada en algunas áreas importantes, y sobre el terreno, la Agencia Española de Cooperación Internacional se enfrenta a limitaciones desde el punto de vista de la gestión.

El Plan Director 2005-08 constituye la base del esfuerzo de España por el desarrollo. En él se definen las prioridades, ya que actualmente España se enfrenta a la tarea de poner en práctica su visión estratégica, que reconoce es un reto fundamental, especialmente en lo que se refiere a la consecución de los compromisos internacionales para mejorar la eficacia de la ayuda. El ejercicio de consulta nacional sobre el desarrollo del propio Plan Director fue un paso importante. Este proceso de consulta ha garantizado un alto grado de apoyo nacional y de apropiación de las aspiraciones de España. Tuvo en cuenta los compromisos internacionales, especialmente los ODM, haciendo especial hincapié en la reducción de la pobreza y en la realización de mejoras fundamentales en la política y la práctica. También garantizó que los interesados, tanto del gobierno como de la sociedad civil comprendían y compartían los objetivos. Este hecho constituye en sí mismo un importante paso para armonizar las acciones de todas las partes.

El Plan Director corrobora que la mejora de la calidad de la ayuda es uno de los objetivos globales del plan. Es el motor esencial

del proceso de reforma global del sistema español de cooperación para el desarrollo. Durante los últimos años, España ha trabajado para convertir su sistema en uno que preste ayuda de mayor calidad y con más eficacia. Los compromisos de la Declaración de París proporcionan una orientación oportuna para España en la aplicación de su reforma y un criterio claro de las exigencias que la cooperación española para el desarrollo se ha impuesto para el futuro.

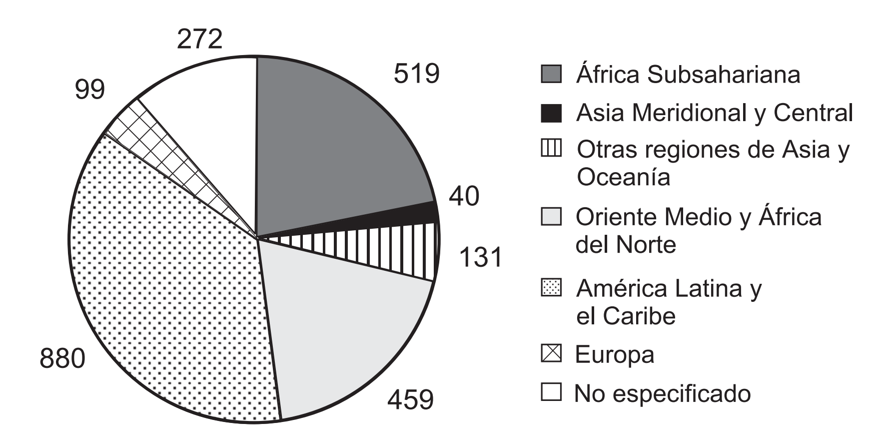
El Gobierno ha realizado un esfuerzo coordinado para difundir y promover la Declaración de París en el sistema español y entre los socios españoles y la cooperación sobre el terreno ha realizado grandes avances en la aplicación de la eficacia de los principios de la ayuda. No obstante, el proceso de reforma todavía no ha concluido y el sistema español debe adaptarse a las exigencias de eficacia de la ayuda.

Más ayuda, pero concentrada

El acuerdo sobre la consecución de la meta de dedicar el 0,7% de la RNB a AOD para 2012 transmite un contundente mensaje sobre el compromiso de España con la agenda para el desarrollo. Las previsiones presupuestarias globales para el período del actual Plan Director —con metas intermedias de 0,42% en 2007 y 0,5% en 2008, que ya quedaron reflejadas en las previsiones presupuestarias— dan credibilidad a este esfuerzo. Este compromiso ha de completarse con una estrategia operativa específica para el uso de diferentes canales y asignaciones para garantizar su viabilidad.

La previsibilidad de los futuros flujos es fundamental para disponer de procesos de planificación a más largo plazo y una ayuda más eficaz. Esta previsibilidad no sólo se aplica al ámbito del sistema español, sino también a nivel de los países asociados, algo que ha faltado en el pasado. Otro factor fundamental para garantizar su impacto es la adecuada concentración de la ayuda. Actualmente, España cuenta con estrategias para 56 países asociados, 23 de los cuales son países prioritarios. Estas cifras sugieren que la ayuda española está bastante dispersa y aunque España ha mejorado reduciendo el número de países prioritarios de 29 a 23, todavía dista mucho de alcanzar su objetivo de gastar el 70% de la AOD bilate-

GRÁFICO 2. *AOD bilateral por regiones, promedio 2005-2006* (en millones de USD)



FUENTE: CAD-OCDE.

ral en estos países, ya que en 2006 dicho porcentaje ha sido de tan sólo el 36%. Si se instaurara una asignación mínima posible para cada uno de los países de este grupo se garantizaría que los esfuerzos no se dispersaran demasiado.

Apropiación

Durante las visitas sobre el terreno a Colombia y El Salvador, hemos comprobado que en los últimos años, el compromiso con la apropiación por parte del país asociado ha arraigado en la cooperación para el desarrollo española. Parece que se comprende adecuadamente la prerrogativa del gobierno asociado de definir la política nacional, así como la necesidad de que la apropiación se base en el ciudadano. España alienta a los gobiernos asociados a diseñar políticas nacionales en ámbitos clave para el desarrollo, aunque es consciente de que es posible que no comparta o apruebe completamente las estrategias de su socio. España lo compensa a través de su labor directa con la sociedad civil, promoviendo enfoques participativos y basados en la demanda en los procesos gubernamentales y políticos, permitiendo que España desempeñe un papel de facilitador en la promoción

de una apropiación amplia y basada en los ciudadanos. Como consecuencia de ello, España es valorada como un socio respetable, que no se dedica a promover su propia agenda; no se la considera intrusiva o condescendiente, aunque sí capaz de marcar límites. Más aún, este perfil deliberadamente bajo ha sido identificado como un factor clave en la capacidad de España de asumir el liderazgo entre los países donantes en lugares como Colombia y El Salvador.

Alineación

La metodología que España ha desarrollado en la elaboración de sus estrategias requiere un debate explícito sobre cómo alinear la cooperación planificada con los propios enfoques del país asociado. Las estrategias se desarrollaron en el país y las partes interesadas del gobierno del país asociado participaron activamente en la elaboración del borrador.

No obstante, España sigue enfrentándose a desafíos en la alineación de su asistencia. La *Encuesta sobre el seguimiento de la Declaración de París* realizada en 2006, muestra que los indicadores de alineación de España, como el uso de los sistemas de contratación del país, se encuentran muy por detrás de los de la mayoría de los miembros del CAD. En efecto, se utilizaron los sistemas de adquisiciones de los asociados en el 14% de los desembolsos totales de ayuda al sector gubernamental, alcanzando un promedio del 23% en el conjunto de los países, unas cifras claramente inferiores a la media del CAD. Más aún, de todos los donantes del CAD, España (que ha desembolsado sólo el 21% de la AOD a presupuestos gubernamentales o programas sectoriales) es, con diferencia, la que ha dedicado el menor porcentaje de ayuda a través de los presupuestos gubernamentales. Los donantes con el segundo porcentaje más pequeño destinaron el 45% de la AOD global al sector gubernamental y prácticamente todos los demás dedicaron más del 50%.

España admite que posee una experiencia limitada en la gestión de prácticas como el Apoyo a los Presupuestos Generales o los Enfoques Sectoriales (SWAP) y reconoce la necesidad de adquirir capacidades y experiencia en este ámbito. Los interesados españoles

podrían aprender valiosas lecciones de la experiencia de otros donantes del CAD. Más aún, España podría compensar sus limitaciones actuales incorporándose cada vez más a los programas de apoyo presupuestario actualmente existentes respaldados por otros donantes. Especialmente en el África Subsahariana, donde España suele ser un nuevo donante en un contexto que no le es familiar, donde existen prácticas antiguas con robustos mecanismos de coordinación de donantes y alta dependencia de la ayuda. Ir creciendo a través del apoyo a los presupuestos y a los programas sectoriales es un enfoque prudente y relativamente poco arriesgado, así como una oportunidad de aumentar la cartera de AOD en la región subsahariana de manera completamente coordinada y armonizada, cumpliendo así con un objetivo clave del Plan Director. Este enfoque también constituye un buen modelo para ajustarse al Código de Conducta de la UE, por el que los donantes de la UE se comprometen a una división más nítida del trabajo.

Otro aspecto de la alineación es la desvinculación de la AOD. No han faltado las críticas vertidas contra los créditos FAD. Desde la última Evaluación entre Pares de 2002, España ha reducido sustancialmente la financiación a través de préstamos, llegando a la conclusión de que estos préstamos, en su forma actual, presentan defectos como instrumentos de cooperación para el desarrollo. La nueva Ley de Deuda incluye la necesidad de reforma de los FAD, que el gobierno prevé utilizar para resolver los problemas reconocidos y garantizar la coherencia con los criterios de estabilidad financiera, coordinación y vínculo claro con los objetivos de desarrollo. Por otra parte, y algo que es más importante, hay que elogiar la decisión de España de desvincular completamente su AOD para 2012.

Armonización

España está avanzando en términos de armonización. Sin embargo, el panorama es ambiguo y España necesita desarrollar capacidad en la gestión de la ayuda. Según la encuesta de seguimiento, el uso porcentual que hace España de los procedimientos comunes se si-

túa muy por debajo de la media del CAD: las misiones conjuntas en los países analizados son poco frecuentes (8%) y sólo se han iniciado programaciones conjuntas en tres países en total (Etiopía, Haití, Malí), dentro del marco de la UE. España se ha marcado sus propios objetivos para avanzar en la armonización para no dejar que las metas de la Declaración de París se le escapen y ha incluido indicadores de progreso en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI). Sin embargo, dichos indicadores son difícilmente evaluables ya que se basan casi enteramente en criterios no cuantificables. Si se definieran al menos algunos indicadores con metas cuantitativas claras y se tuvieran en cuenta las evaluaciones de viabilidad de las oficinas exteriores, los esfuerzos serían más concertados y orientados a las metas. Por otra parte, tanto en Colombia como en El Salvador, los funcionarios de los países asociados y otros donantes consideran a la agencia española, la AECI, como un apoyo y un motor clave para la armonización entre donantes, que incluso impulsa el uso de instrumentos comunes entre otros donantes.

Uno de los rasgos característicos de la ayuda española, que constituye un reto para la armonización, es la importante contribución de la cooperación descentralizada. La cooperación descentralizada puede contribuir de forma muy valiosa al esfuerzo de España en materia de cooperación para el desarrollo, no sólo a través de recursos adicionales, sino también a través de la perspectiva y experiencia específica de los gobiernos regionales y locales. No obstante, la multiplicidad de partes interesadas implica un riesgo inherente de descoordinación y dispersión de esfuerzos que, si no se gestiona adecuadamente, puede repercutir negativamente en la alineación efectiva y en el impacto y la sostenibilidad de las intervenciones individuales. España es consciente de este riesgo y quiere garantizar una mayor coordinación y complementariedad entre los diferentes interesados españoles. Los documentos de estrategia del país deberían contribuir a garantizar la armonización entre los diferentes actores españoles. Ahora bien, es posible que las estrategias no basten para esta tarea, que requiere mecanismos y procesos de coordinación claramente definidos entre los diferentes actores de la cooperación española presentes sobre el terreno, durante las fases de planificación, implementación y evaluación de las intervenciones.

Otro rasgo distintivo de la cooperación española es la alta proporción de AOD que se canaliza a través de las ONG. El objetivo declarado en el Plan Director en materia de trabajo con las ONG consiste en mejorar la colaboración, la complementariedad y la calidad de la ayuda a través de una mejor planificación y una mayor coordinación. Ahora bien, esto sigue siendo un desafío, especialmente teniendo en cuenta la complejidad del sistema español y la diversidad de recursos que se canalizan a través de las ONG. En 2006 [1], las ONG gestionaron el 29,5% de la AOD española y durante el período 2001-2006, el porcentaje medio de recursos destinados a las ONG se elevó al 26,5%. Esta cifra se acerca al porcentaje de ayuda directa a proyectos, que ascendió al 29,8% durante este período, y está estrechamente relacionada con la cooperación descentralizada. En 2006, los flujos procedentes de las comunidades autónomas y los ayuntamientos representaron el 69% de la ayuda española canalizada a través de las ONG, frente a sólo el 29% a través de la AECI. Casi por definición, es más difícil garantizar la armonización y alineación de los fondos canalizados a través de las ONG. Algunos donantes fomentan dicha armonización mediante incentivos. Luxemburgo, por ejemplo, ofrece una mayor participación en los gastos financieros a las ONG que trabajan en países y sectores prioritarios para la asistencia oficial luxemburguesa.

España también se enfrenta a la importante dimensión de la armonización de la ayuda multilateral. En 2007, por ejemplo, España ha donado al PNUD un «Fondo para el Logro de los ODM» por valor de 528 millones de euros, a utilizar en un período de cuatro años. Este fondo se destinará a apoyar la mayor eficacia y armonización del sistema de la ONU, según el principio de «Una organización». Es un fondo reservado para las iniciativas desarrolladas, propuestas y ejecutadas conjuntamente por las diferentes agencias de la ONU presentes en el país o la región respectiva. Probablemente tendrá un efecto catalizador que permitirá una mayor armonización entre las agencias de la ONU. Sin embargo, habría que velar por que las agencias multilaterales tengan incentivos claros para aplicar

[1] Memorándum de España, p. 45.

la armonización en la gama completa de sus operaciones, incluidas sus actividades centrales.

Gestión basada en resultados y responsabilidad mutua

España todavía no ha articulado un sistema de gestión basado en los resultados que conecte los resultados y frutos últimos, en los diferentes niveles del sistema. Por ejemplo, los Documentos de Estrategia por País no especifican los resultados esperados y las oficinas en los países no elaboran informes sobre los resultados. La falta de atención prestada a los resultados parece que afecta tanto al sistema oficial, como a la cooperación descentralizada y las ONG. En el Plan Director se propone hacer hincapié en los resultados, pero en el Plan Anual 2007 se facilitan indicadores de seguimiento de las actividades, y no de los resultados. Es posible que esto se deba a que el proceso de reforma no ha terminado y requerirá atención a medida que vaya avanzando dicho proceso.

A pesar de la falta de recursos y la capacidad necesarias para aplicar eficazmente las prácticas de gestión basadas en los resultados, parece que la cooperación española, sobre el terreno, inculca enfoques basados en resultados en el gobierno asociado. Al fomentar y contribuir a la definición de estrategias y programas asociados que incluyan marcos de resultados claros, España apoya a sus socios en el desarrollo de sus propias prácticas basadas en resultados. No es por eso menos necesario que España introduzca la gestión del desarrollo vinculada a resultados en todo su sistema de cooperación. Las observaciones coinciden en señalar que la gestión basada en los resultados es una capacidad y una destreza esencial que los socios necesitan desarrollar y aplicar. España también intenta adaptar el concepto de la gestión de los resultados del desarrollo para incorporar una dimensión que refleje las prioridades de los enfoques relacionados con los derechos y los procesos participativos.

La atención de España al apoyo de la evolución de mecanismos de responsabilidad nacionales y basados en los ciudadanos es el reflejo de la aplicación coherente del principio de apropiación. Para el futuro, España también tiene previsto potenciar sus actividades

de evaluación para la responsabilidad mutua, considerándolo como un proceso de aprendizaje mutuo para donantes y socios. Para ello, es fundamental que existan sistemas sólidos de seguimiento y evaluación, así como una auténtica cultura de evaluación. Tras recibir insuficiente atención en el pasado, hay que elogiar a España por dar prioridad a la necesidad de crear capacidades en esta área. Una vez más, el proceso de reforma en curso es una oportunidad para implantarlo firmemente en el sistema de cooperación española. Un aspecto importante es garantizar la utilización de los resultados de evaluación para extraer lecciones para el desarrollo e implementación de programas. Se trata de un elemento clave de gestión eficaz del conocimiento y el uso sistemático de la experiencia de España es fundamental para que asuma un papel más destacado en los foros internacionales de desarrollo.

Reforma del sistema

España ha estado llevando a cabo la reforma a múltiples niveles, lo que refleja el cambio global al que se está sometiendo el sistema para conseguir sus ambiciosos objetivos. A nivel de políticas, se ha consolidado el papel y la función de la DGPOLDE, el departamento competente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Al mismo tiempo, este departamento todavía no dispone de la capacidad para llevar a cabo toda la gama de trabajo político que tiene la misión de realizar. Esto también incluye la necesidad de definir áreas prioritarias de investigación y clarificar cómo la investigación podría informar a las políticas.

A nivel de implementación, el resultado de la reforma de la AECI será un factor determinante para la oportunidad de España de implementar la Declaración de París. El modelo institucional de la agencia ha estado centrado en la sede inherentemente. Al mismo tiempo, como consecuencia de las limitaciones de capacidad de la sede de la AECI, el nivel sobre el terreno ha tenido una competencia considerable, *de facto*, en la toma de decisiones. Muchos miembros del CAD han considerado que es fundamental que se produzca una transferencia formal de la autoridad, para introducir eficaz-

mente la armonización y la alineación sobre el terreno, así como para sacar provecho de su ventaja comparativa. La conclusión de sus reformas constituye para España la oportunidad de diseñar una agencia que cumpla con los requisitos para una prestación eficaz de la ayuda.

CONCLUSIONES

La revisión entre pares de 2007 todavía no ha finalizado. Se publicará después de que el CAD haya emitido sus recomendaciones en la revisión formal de noviembre. He expuesto algunas opiniones preliminares de la Secretaría sobre lo que necesita España para cumplir con los objetivos e implementar completamente los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. España, a través del desarrollo de su programa y la reforma de sus estructuras, ha dado muestras de su firme compromiso de cumplir con sus obligaciones internacionales y sus objetivos nacionales. Es muy positivo que tenga una visión clara y unas metas ambiciosas; tiene un calendario ajustado con objetivos graduales, pero sólo el tiempo nos dirá si pueden cumplirse. Es crucial evitar la «fatiga de la reforma» y seguir adelante con el proceso. La comunidad internacional acoge de buen grado las iniciativas de España. Una vez alcanzados los objetivos, España estará en una posición de contribuir fuertemente al esfuerzo internacional por el desarrollo, como uno de los donantes bilaterales destacados.

46. DE PARÍS 2005 A ACCRA 2008: EL COMPROMISO CON LOS RESULTADOS

Anna Ayuso *

La *Declaración sobre la Efectividad de la Ayuda: armonización, alineación y apropiación* adoptada en el Foro de alto nivel de París celebrado en marzo de 2005 [1] concretó un conjunto de compromisos mutuos entre donantes y países socios para mejorar la eficacia de las relaciones de cooperación. Si bien es cierto que dichas propuestas se basan en un cumplimiento voluntario, la magnitud de los agentes comprometidos y la complejidad del sistema de seguimiento que se ha iniciado, supera cualquier otra iniciativa anterior en un campo de las relaciones internacionales tan poco normativo como la cooperación internacional al desarrollo (Alonso, 2006). España, que ha participado activamente en la iniciativa y se ha involucrado en su seguimiento, tendrá que incorporar efectivamente los compromisos. Tal y como muestran los resultados de la primera ronda de supervisión, ello va a requerir importantes cambios en las políticas e instrumentos de la cooperación española que comportan transformaciones estructurales, tanto en lo referente a la institucionalidad interna, como a las relaciones con los demás agentes de desarrollo. El proceso de reforma ya iniciado se enfrenta a grandes retos que deben ser abordados sin demora, pero con una adecuada reflexión y diálogo entre los actores implicados.

El dinamismo renovado del sistema de cooperación al desarrollo en el presente comienzo de siglo responde en buena parte a las expectativas generadas por la adopción de los Objetivos de Desarro-

* Fundació CIDOB.

[1] Adoptada por más de 100 participantes entre países del Norte y el Sur y organizaciones de desarrollo.

llo del Milenio (ODM) y por el Compromiso de la Conferencia sobre financiación de Desarrollo de Monterrey de marzo de 2002. Pero este relativo consenso sobre las bases de la nueva agenda de cooperación al desarrollo ha venido acompañado también de un balance crítico sobre el verdadero efecto de las políticas y los medios empleados. Hoy se cuestionan viejas prácticas tradicionales y se aboga por la incorporación de nuevos instrumentos que garanticen una mayor eficacia de los recursos empleados. El debate sobre la efectividad de la ayuda no es nuevo, de hecho se remonta a sus orígenes; lo inédito es que en la actualidad una gran mayoría de países donantes y asociados se han puesto de acuerdo en una serie de principios de efectividad imprescindibles y se han dotado de un mecanismo de seguimiento con objetivos cuantificables. En el plano de la mejora de la eficacia de la ayuda, la Conferencia de Monterrey supuso la aceleración de un proceso que se había venido gestando en diferentes instancias sobre medidas de coordinación y armonización de políticas. Por una parte, los principales Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) habían lanzado una iniciativa de mesas redondas de alto nivel para intercambiar experiencias con el fin de mejorar la gestión en base a resultados [2]. En la segunda Mesa Redonda sobre la Gestión en base a resultados de desarrollo celebrada en Marrakech en febrero de 2004 se adoptó por un nutrido grupo de países donantes y receptores, además de las instituciones convocantes [3], un memorando, unos principios básicos y un Plan de acción [4]. Los principios básicos de Marrakech constituyeron el punto de partida y el plan de acción incluía la creación de una asociación para mejorar las capacidades estadísticas de los esta-

[2] La primera se celebró en Washington en junio de 2002 en colaboración con el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) «International Roundtable on Better Meassuring, Monitoring and Managing for Development Results», Washington, 5-6 de junio de 2002.

[3] Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y Banco Mundial, junto al CAD.

[4] *Joint Marrakech Memorandum*, *Promoting Harmonized Aproach to Managing for Development Results: Core Principles* y *Action Plan on Managing for Development Results*, en Second International Roundtable *Managing for Development Results,* 4-5 de febrero de 2004.

dos que permitiera implantar sistemas nacionales fiables de gestión por resultados. Paralelamente, en febrero de 2003 se celebró en Roma el primer Foro de Alto nivel sobre Armonización[5].

La convergencia de los dos procesos mencionados condujo a la aprobación en 2005 de la Declaración de París. Ésta incorporó los resultados de los debates sobre la necesidad de que los donantes adaptasen las modalidades de gestión de la ayuda a las estrategias de desarrollo. Los compromisos de París establecieron cinco grandes objetivos para la mejora de la eficacia de la ayuda: a) *Apropiación* de las estrategias por parte de los países en desarrollo; b) *Alineación* de los donantes con las estrategias nacionales; c) *Armonización* de los donantes; d) *Gestión en base a resultados*; e) *Responsabilidad mutua* de los compromisos. Para avanzar en todos esos ámbitos se adoptaron indicadores de eficacia y se acordaron metas concretas en el horizonte temporal del 2010. Según las propuestas de la declaración de París en el año 2010 un 90% de los flujos de ayuda debería repercutir en el presupuesto nacional y como mínimo el 75% estaría liberado en programas adoptados dentro de marcos anuales o plurianuales, lo cual hace la ayuda más predecible. Pero el cambio más importante en la orientación de la ayuda es la incorporación de la planificación en base a resultados siguiendo las propuestas del compromiso de Marrakech. Una condición previa a la plena incorporación de la gestión por resultados es la elaboración de indicadores fiables que permitan medir los impactos sistémicos de las políticas de cooperación en el desarrollo nacional y local, lo cual a su vez servirá para identificar mejor las necesidades financieras en los diferentes sectores. La correcta identificación de los objetivos y la definición de los recursos necesarios y los disponibles permiten además facilitar la financiación en común, la previsión de los flujos y la adaptación de las políticas a las capacidades reales. La disponibilidad de toda esa información no es evidente. De hecho las deficiencias en las fuentes de verificación y la heterogeneidad de los datos disponi-

[5] La declaración de Roma fue desarrollada por el Grupo de trabajo del CAD sobre la Eficiencia de las Ayudas y las Prácticas de los Donantes en un documento que recogía un conjunto de exigencias a respetar por las agencias de los países donantes titulado *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*, DAC Good Practice Paper, 2003.

bles están planteando grandes dificultades para la mejora de la gestión de la ayuda. Pero a pesar de los problemas técnicos, los principales retos son de naturaleza política y exigen un firme seguimiento de los acuerdos adoptados.

EL SEGUIMIENTO DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS: RUMBO A ACCRA, GHANA

El primer resultado ha sido la publicación de un informe de seguimiento de la Declaración de París para el año 2006 (OECD, 2007). A este ejercicio se han sometido voluntariamente a escrutinio 34 países asociados [6] de diversos continentes, más 30 donantes (22 países [7] y algunos de los principales organismos internacionales [8]) que en total cubren 37% del total de AOD mundial. Los resultados se basan en cuestionarios sobre 12 indicadores establecidos para los cinco grandes objetivos de la Declaración de París en función de los que se trazó una línea de base para 2005 (cuadro 1) a partir de la cual se calcularán los progresos [9] adaptando las preguntas de forma

[6] Afganistán, Albania, Bangla Desh, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Cabo Verde, República Democrática del Congo, República Dominicana, Egipto, Etiopía, Ghana, Honduras, Kenia, República Kirguiz, Malawi, Malí, Mauritania, Moldavia, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Níger, Paré, Rwanda, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Vietnam, Yemen y Zambia.

[7] Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

[8] Banco de Desarrollo Africano, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Europea, GAVI Alliance, Global Found, Organización de Naciones Unidas, Banco Mundial.

[9] Los indicadores son: 1) Existencia de una estrategia nacional operativa; 2a) Calidad de los sistemas de gestión financiera nacionales; 2b) Calidad de los sistemas de aprovisionamiento; 3) Porcentaje de ayuda reportada en los presupuestos; 4) Capacidad local de coordinación; 5a) Uso por los donantes de los sistemas financieros nacionales; 5b) Uso de los donantes de los sistemas de aprovisionamiento nacionales; 6) Uso de estructuras paralelas por los donantes; 7) Predicibilidad anual de la ayuda; 8) Porcentaje de ayuda desligada; 9) Uso de programas sectoriales; 10a) Porcentaje de misiones coordinadas; 10b) Porcentaje de trabajos de análisis coordinados; 11) Marco de evaluación financiera; 12) Revisiones de la mutua responsabilidad.

CUADRO 1. *Indicadores de seguimiento de la declaracion de París 2006*

	Base 2005	*Objetivo 2010*
APROPIACIÓN		
1) Existencia de una estrategia nacional operativa	17%	al menos 75%
ALINEAMIENTO		
2a) Calidad de los sistemas de gestión financiera nacionales	31%	1/2 países incrementan
2b) Calidad de los sistemas de aprovisionamiento	no disponible	1/3 países incrementan
3) Porcentaje de ayuda reportada en los presupuestos	88%	94%
4) Capacidad local de coordinación	48%	50%
5a) Uso de sistemas financieros nacionales	40%	80%
5b) Uso de sistemas de aprovisionamiento nacionales	39%	80%
6) Uso de estructuras paralelas	1.832	611
7) Predicibilidad anual de la ayuda	70%	87%
8) Porcentaje de ayuda desligada	75%	progresos
ARMONIZACIÓN		
9) Uso de programas sectoriales	43%	66%
10a) Porcentaje de misiones coordinadas	18%	40%
10b) Porcentaje de trabajos de análisis coordinados	42%	66%
GESTIÓN POR RESULTADOS		
11) Marco de evaluación financiera	7%	38%
RESPONSABILIDAD MUTUA		
12) Revisiones de la mutua responsabilidad	38%	100%

FUENTE: CAD-OCDE.

diferente para los países donantes y los socios. A pesar de las limitaciones en cuanto al alcance y extensión del seguimiento, una conclusión general es que aun falta mucho por hacer y que el diálogo es una herramienta fundamental en la mejora de la calidad de la ayuda. Así, las cinco reuniones regionales que se realizaron entre 2005 y 2006 en Uganda, Malí, Sudáfrica, Bolivia y Filipinas fueron fundamentales para dar impulso político al proceso. Pero se reconoce que la implicación de los órganos centrales y de decisión es mayor que la de las delegaciones y ejecutores, pues estos últimos tienen más tendencia a perpetuar dinámicas preexistentes y por ello será necesario reforzar el diálogo local y nacional. Respecto al propio proceso de seguimiento el informe señala que la recolección de los datos y su procesamiento fue muy costosa y larga por lo que se debe agilizar y simplificar. El sistema de consulta para establecer los indicadores y las fuentes de verificación de los datos es muy complejo y han surgido dudas de si en algunos casos ese trabajo está justificado. El informe concluye que será necesario clarificar algunos de los criterios, mejorar la calidad de los datos y homogeneizar las definiciones de algunos conceptos en el futuro. Estos ajustes supondrán que los datos de la próxima revisión a presentar en la próxima cumbre de alto nivel que se celebrará en Ghana en septiembre de 2008 no serán siempre comparables, pero son necesarios para mejorar la calidad del mecanismo. También será preciso incorporar a más países y que los ya participantes incrementen la cantidad y calidad de los datos, incorporando los criterios homologados a sus propios seguimientos.

En lo que respecta a las principales conclusiones se constata grandes deficiencias en la apropiación y alineación de los donantes con las políticas nacionales. De hecho solo un 17% de los países analizados tienen una estrategia de desarrollo completamente operativa y hay grandes problemas en los sistemas financieros y nacionales de planificación [10]. No es que no existan estrategias nacionales, lo que falla es la priorización y la adecuada planificación y secuenciación de las políticas necesarias. Esta falta de fiabilidad y

---

[10] Por ello algunos indicadores usan fuentes del Banco Mundial en lugar de datos nacionales.

transparencia que se da en muchos países socios hace que parte de los donantes evite usar los canales públicos para la gestión de los programas. Aunque la situación es muy diversa en cada país socio, en todos es necesario fortalecer dichos sistemas como un elemento imprescindible para mejorar la eficacia. En la actualidad muchos donantes ni siquiera informan correctamente de la ayuda desembolsada a los países socios con lo cual ésta no aparece en los presupuestos y por tanto carece de la previsibilidad necesaria para incorporarlos a la planificación. En otros casos se da el fenómeno contrario, no se desembolsa a tiempo lo comprometido. Según el informe muy pocos donantes ajustan su cooperación a las reales demandas de los socios, aunque este es un criterio sobre el que hay controversia para fijar los estándares (EURODAD, 2007). Otro de los aspectos cuyo balance es más negativo es el referente a los altos costos de gestión de la ayuda. Hay un número exagerado de misiones y el recursos a la coordinación en los países de muestra se queda en solo un 18%. En el enfoque sectorial la situación varía mucho de un donante a otro, pero en la actualidad más del 50% de los donantes analizados vehiculan al menos un 40% de la ayuda mediante instrumentos de carácter sectorial. Por otra parte, en general no se da un ejercicio sistemático de mutua rendición de cuentas con mecanismos de seguimiento sistematizados. Este ejercicio de transparencia incumbe a los responsables de los gobiernos, pero también es una rendición de cuentas que tanto donantes como países han de tener también con los ciudadanos.

En función de los resultados el informe establece como principales recomendaciones: la necesidad de involucrar más a los agentes nacionales políticos y sociales en el establecimiento y seguimiento de la agenda de desarrollo; la mejora y mayor uso de los sistemas nacionales de financiación y aprovisionamiento y de gestión; la armonización de las prácticas de los donantes mejorando la complementariedad y la división racional del trabajo; el uso de los enfoques sectoriales reduciendo el número de proyectos: la incorporación de la gestión por resultados con seguimientos enfocados a la relación coste efecto; y finalmente, la mejor definición de la agenda de mutua responsabilidad incorporándola al diálogo. Ninguna de estas recomendaciones son nuevas, ya estaban en la Declara-

ción de París y van a seguir desarrollándose en el futuro en los diversos foros programados. En concreto dos de ellas están teniendo un tratamiento específico: la gestión por resultados y la división del trabajo.

En cuanto a la gestión por resultados se celebró una tercera mesa redonda en Hanoi, Vietnam, en febrero de 2007. Ésta evaluó los progresos concretos realizados en el cumplimiento de la Agenda de Marrakech desde 2004 incorporando los compromisos de París. Allí analizaron las reformas necesarias y revisaron estudios de caso de algunos países para identificar las mejoras incorporadas a los instrumentos de gestión por resultados y debatir sobre las dificultades. Durante el encuentro se constataron avances en el Plan de Acción de Marrakech sobre Estadísticas (MAPS) [11] cuya principal función ha sido ayudar a preparar y ejecutar Estrategias Nacionales para el Desarrollo Estadístico (ENDE). También se reconoció el respaldo dado al Partenariado en Estadísticas para el siglo XXI (PARIS21) de la OCDE y el Fondo fiduciario del Banco Mundial para la formación de capacidades estadísticas, pero se constató que todavía existe falta de financiamiento en muchos países para la elaboración de censos y para mantener un sistema de información adecuado. Por ello se instó a un mayor compromiso y a una mayor coordinación de los donantes que permita contar con sistemas nacionales de estadísticas para elaborar políticas, asignar recursos y realizar el seguimiento de resultados.

Otro de los temas analizado fue la mejora de la vinculación de los procesos de planificación y de elaboración de presupuestos. Se examinaron los progresos en la incorporación de los indicadores elaborados por el Programa de Gasto Público y rendición de cuentas (PEFA) en 34 países, pero señalando aspectos aún deficitarios. Como temas claves se identificaron la necesidad de mayor claridad en las orientaciones políticas y de que estas queden correctamente reflejadas en consignaciones presupuestarias, asegurando que los gastos estén en consonancia con los resultados esperados. Otro as-

[11] Éste establecía la necesidad de apoyar la elaboración de sistemas de estadística con suficientes recursos, preparar la ronda del censo 2010 y apoyo a la red de encuestas de hogares mejorando la coordinación y responsabilidad del sistema internacional de estadística.

pecto central es la necesidad de un sistema de rendición de cuentas con responsabilidades claras y auditorías independientes. Para evitar los desequilibrios sectoriales y regionales y un excesivo sesgo a favor de las prioridades de los donantes, se abogó por una amplia participación institucional y social que genere incentivos y un consenso nacional a favor de las reformas. En relación al seguimiento y evaluación de los resultados se señalaron las dificultades metodológicas de pasar de un enfoque de desempeño de programas o proyectos individuales a un enfoque más estratégico. El incremento de las evaluaciones conjuntas está comportando una experiencia positiva, pero aun no existe un consenso en un modelo metodológico riguroso para evaluar el impacto de las políticas de cooperación de una forma global. El paso a la evaluación orientada a resultados exige un cambio de valores en todos los niveles, que abarca las prácticas y los recursos humanos implicados. Es necesaria la armonización de donantes, pero sobre todo se deben reforzar los sistemas nacionales de información, planificación y gestión. Respecto a la mutua rendición de cuentas se constató la asimetría entre las obligaciones de los países socios y las de los donantes y la falta de incentivos de los últimos para someterse a la rendición de cuentas. Es un ámbito en el que queda mucho por hacer si se quiere alcanzar en el 2010 la meta de contar con un marco de supervisión y mutua rendición de cuentas transparente y será necesario también involucrar a la sociedad civil.

El tema de la división del trabajo, aunque recogido en la Declaración de París, se está impulsando en el ámbito europeo, pero con voluntad de trascender al conjunto del sistema de cooperación internacional. Tras la aprobación en octubre de 2006 por el Consejo de Relaciones Exteriores de la Unión Europea de los principios para una división del trabajo de la cooperación europea se ha abierto un debate sobre la manera de darles concreción. Las ideas centrales son reducir el número de miembros trabajando en un mismo sector, limitar la cantidad de sectores por donante, recurrir a acuerdos sectoriales basados en el diálogo político y la coordinación y mayor uso de la cooperación delegada en los sectores de menor prioridad para cada donante. Con estas prácticas se entiende que se reducirían los costes de transacción y se facilitaría la coordinación

nacional y sectorial. Sin embargo, como se reconoce en uno de los primeros estudios al respecto (Mürle, 2007), los motivos de los donantes para elegir sectores y países socios no suelen ser de carácter exclusivamente técnico, son en su mayoría políticos y eso no facilita el ejercicio de racionalización.

Tampoco los criterios para determinar las ventajas comparativas de cada país donante son fáciles de identificar. De hecho lo que puede ser una ventaja comparativa en un país puede ser un obstáculo en otro. Por otra parte, no parece posible negar a un país socio el derecho a decidir cuáles ni cuántos son los donantes más adecuados para él. Es por ello que la aproximación al tema deberá ser forzosamente de carácter pragmática, progresiva y basada en el diálogo y en la adecuación a las circunstancias concretas de cada país y región. En la actualidad hay una tendencia a que los donantes de concentren en determinados países y sectores y dejen *huérfanos* a los menos atractivos. La presión por la consecución de los ODM y por cumplir con criterios abstractos de localización de la ayuda relacionados con el nivel de desarrollo de los países y la condicionalidad de la ayuda han exacerbado esa tendencia. Igualmente, los primeros programas piloto de planificación conjunta de donantes que se han hecho en Uganda, Tanzania, Zambia, Ghana o Kenya han manifestado la dificultad para que los donantes abandonen sectores en los que llevan tiempo comprometidos y sobre los que pesa la presión de determinados grupos sociales. No obstante, reconociendo que se trata de un proceso lento y con grandes implicaciones políticas, se propone ir avanzando progresivamente, sin decisiones apriorísticas, mediante el diálogo entre donantes y países socios en diversos niveles de decisión al que deberán incorporarse los sectores afectados. No cabe duda de que este ejercicio viene determinado por la mejora de los procesos de planificación por resultados y la aplicación de los criterios de calidad de la ayuda por todos los participantes.

LA INCORPORACIÓN DE LOS CRITERIOS DE CALIDAD EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Con la aprobación del Plan Director 2005-2008 de la cooperación española después del cambio de mayoría gubernamental se tenía la ambición de inaugurar una nueva etapa que evidenciase el compromiso de España con la agenda internacional de desarrollo (Sanahuja, 2006). La incorporación de los ODM a las estrategias de intervención iba acompañada de la adopción de unos criterios de intervención que contemplaban la necesidad de participación social, coordinación, armonización y mejora de la calidad de la gestión en la línea de lo que se recogió en la Declaración de París. De hecho se dedicó el capítulo VIII específicamente a la mejora de la calidad de la ayuda, donde se contemplaba la necesidad de cambios en los instrumentos y modalidades de actuación y se incorporaba la gestión de resultados. No obstante, el propio texto reconocía la falta de experiencia y de capacidades para adoptar los nuevos instrumentos y la necesidad de adaptar todo el proceso de planificación. El incremento de la ayuda y la reparación del endémico déficit de planificación que padeció la cooperación española desde sus orígenes [12] fueron las prioridades más urgentes del nuevo equipo y ello dio lugar a la elaboración de un ingente número de planes nacionales [13] y a que se iniciara la revisión o elaboración de los planes sectoriales y regionales para definir las nuevas prioridades. En ese proceso el debate sobre los instrumentos y modalidades de gestión, aunque no fue abandonado, quedó relegado a un segundo término. No obstante, el PACI 2007 reiteró un compromiso con una política multilateral más activa, selectiva y estratégica, lo que, entre otras cosas, supone la aplicación efectiva de los principios de la Declaración de París.

Este compromiso político y la consecuente participación en el proceso de seguimiento ha puesto en primera línea la necesidad de

[12] La falta de planificación estratégica y del recurso a enfoques sectoriales ya fue advertida en los dos últimos exámenes individuales realizados a España por el CAD en 1998 y 2002.

[13] 22 Documentos de Estrategia País (DEP) y 23 Planes de Acción Estratégica (PAE).

cambios en la gestión que no pueden posponerse. Con todas las precauciones que requiere las limitaciones mencionadas del primer ejercicio de seguimiento, la valoración final no puede ser complaciente y pone en evidencia deficiencias importantes de la cooperación española (véase cuadro 2). No obstante también hay aspectos en los que el balance es positivo. La información de la cooperación española a los gobiernos es correcta y fiable, ya que un 87% está recogida en los presupuestos y se desembolsa con bastante puntualidad 76% y con ello se garantiza una mayor predecibilidad de los recursos. Entre los aspectos más negativos destaca el bajo porcentaje de la cooperación técnica que responde a la demanda de los socios (10%) [14]. Parecido ocurre respecto al uso de sistemas financieros y de gestión nacionales, limitado a un 16% de los casos reportados. Eso se traduce en un gran recurso a estructuras de gestión paralelas que, además de dificultar la coordinación y debilitar

CUADRO 2. *Indicadores de seguimiento España 2006* (datos sobre 11 países que suponen un 25% de la ayuda bilateral programada)

		*% base 2005**	*% del país***
3	Alineación con prioridades nacionales.	87	41
4	Cooperación técnica coordinada	10	38
5a	Uso sistemas financieros nacionales	16	21
5b	Usos sistemas aprovisionamiento nacionales	14	23
6	Estructuras paralelas	66	6
7	Predicibilidad de la ayuda	76	25
8	Ayuda desligada	30	10
9	Enfoques sectoriales........................	14	14
10a	Misiones conjuntas	8	8
10b	Análisis conjuntos	12	12

* Porcentaje ponderado atendiendo al peso de cada socio en la cartera total del donante.
** Media no ponderada que atribuye el mismo peso a cada país socio.
FUENTE: CAD-OCDE.

[14] De entre los donantes europeos participantes solo Luxemburgo está por detrás. Aunque como se mencionó este es uno de los criterios con menos consenso entre los donantes a la hora de ser aplicado.

las instituciones nacionales, generan una carga administrativa añadida para la administración donante. También en el recurso a enfoques sectoriales España está en el vagón de cola con solo el 14% del total analizado. Es comprensible que, partiendo casi de cero [15], la incorporación de los enfoques sectoriales y ayuda presupuestaria en la cooperación española se esté haciendo de forma prudente y tratando de aprovechar la experiencia de otros donantes. Así parece darlo a entender la apuesta por incrementar la participación en fondos comunes y fiduciarios de diversos organismos multilaterales, pero el paso a una verdadera planificación estratégica exige incorporar los enfoques integradores en todos los instrumentos y eso aun no se ha producido.

La metodología empleada para la elaboración de los DEP y los PAE [16] contempla facilitar la coherencia, coordinación y complementariedad, la adopción de estrategias de asociación y gestión orientada a resultados y la finalidad de incorporarse a la agenda internacional común como un objetivo a futuro, requiriendo que se den las condiciones favorables. En la práctica el proceso de consulta seguido para su elaboración ha tendido a privilegiar el diálogo con los propios actores de la cooperación española y el resultado en la mayoría de los países muestra un marcado continuismo. Las razones de la perseverancia en la programación son múltiples y pueden interpretarse positiva y negativamente. En el primer caso estarían: el aprovechar la experiencia, la satisfacción por los resultados obtenidos o el diálogo con los actores ya presentes. Del lado desfavorable estaría la ausencia de evaluaciones previas [17], la atención a intereses de grupos específicos o la pura inercia. Seguramente hay de todo un poco. Lo cierto es que, aunque se ha hecho un gran es-

[15] El apoyo presupuestario pasó de estar ausente en 2004 a una partida de 66 millones de euros en 2007.

[16] Herramienta para la elaboración de los Documentos de Estrategia País de 16 de mayo de 2005, SGPEPD-SECI y Herramienta para la elaboración de los Planes de Actuación Especial de 9 junio de 2006, SGPEPD-SECI.

[17] Otra de las consecuencias de la concentración del esfuerzo en la planificación es el escaso número de evaluaciones realizadas y publicadas en los últimos dos años. Es cierto que se está revisando la metodología, pero debería buscarse un mayor equilibrio y vinculación entre planificación y evaluación como mecanismos de retroalimentación.

fuerzo en justificar las acciones prioritarias en cada país, falta una mayor elaboración de los diagnósticos [18] y hay muy poca referencia a las políticas nacionales en las que se inserta la cooperación. La ausencia de indicadores específicos, tanto en el diagnóstico, como en los resultados de impacto esperados también resulta evidente en la mayoría de los casos y si no se dispone de ellos la primera prioridad debería ser obtenerlos aprovechando al máximo las capacidades ya existentes. Esta es también una exigencia para establecer un sistema de responsabilidad mutua fructífero.

Para la plena implantación de la gestión por resultados se necesitará una transformación de la forma de entender la relación entre donantes y socios y se precisan recursos técnicos y humanos de planificación y gestión que no se pueden improvisar. Las reformas pendientes para un salto cualitativo no son simples cambios de los modos de gestión para la incorporación de nuevos instrumentos, es necesaria también una transformación institucional profunda que ha de ir acompañada de un enfoque estratégico, lo cual requiere también una adecuación de los recursos humanos. No es posible aplicar la gestión por resultados sin un cambio de mentalidad de las personas que deben gestionar los programas y para ello se precisa formación. La inminente reforma de la AECI con su nuevo estatuto de agencia que le permitirá mayor autonomía y flexibilidad es un elemento esencial de las transformaciones necesarias que permitirán un sistema de programación operativa basada en resultados. Otro de los aspectos negativos del informe de seguimiento de los compromisos de París sobre España es que apenas el 8% de las misiones son coordinadas y solo hay un 12% de análisis conjuntos. Éste es también uno de los temas poco desarrollados en los DEP y los PAE donde las menciones a las actividades de otros donantes suelen ser aún marginales. Cierto que se están produciendo avances: España ya ha comenzado a participar en iniciativas internacionales piloto de coordinación sectorial y nacional en el seno del CAD y de la UE, también forma parte hace tiempo de los Grupos

[18] Así se recoge también en la Opinión del Consejo de Cooperación para el Desarrollo sobre el proceso de planificación de la cooperación española de julio de 2006 que señala la necesidad de mejorar la identificación de los problemas y la específica aportación que España puede aportar.

consultivos del Banco Mundial, otros organismos financieros internacionales y el PNUD. Incluso ha elaborado evaluaciones conjuntas como la realizada sobre apoyo presupuestario [19], pero estas medidas siguen siendo puntuales. No hay una concepción integral de la cooperación española como parte de un sistema complejo de agentes de desarrollo interrelacionados, en el que cada uno debe buscar el mejor encaje posible dentro de un proyecto compartido y adaptado a las necesidades locales.

Este punto enlaza con el debate europeo sobre la división del trabajo en el que hay que demostrar capacidad de liderazgo en determinados países y sectores y desarrollar capacidades apostando por la calidad. En relación a estas negociaciones de reparto de funciones entre donantes no se puede dejar de mencionar otro punto negro para la calidad de la cooperación española; según el informe de seguimiento de la Declaración de París, basándose en los datos del CAD solo el 30% de la cooperación en los países analizados está desligada, comparado con el 75% de la línea de base establecida para la media en 2005. Éste es un dato muy negativo que empaña la posición de España en el conjunto de la comunidad donante y debería ser abordado de forma inmediata. La vinculación de la ayuda es ineficiente e incompatible con mecanismos multilaterales de responsabilidad compartida y es una práctica a extinguir. En un campo en el que España parte en desventaja frente a donantes más experimentados en los nuevos instrumentos y ante el reto de un incremento notable del esfuerzo financiero, el objetivo debe ser afirmar un papel catalizador en ámbitos y países en los que goza de ventajas comparativas [20]. Ya se mencionó que este ejercicio de acomodación del papel que corresponde a cada cual no se puede hacer unilateralmente, sino que forma parte del proceso de concertación

[19] IDD and Associates, «Evaluation of General Budget Support 1994-2004. Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Rwuanda, Uganda, Vietnam», mayo, 2006.

[20] Un ejemplo de buena práctica en la proyección que puede tener un enfoque multilateral de la cooperación española puede ser el apoyo que ha dado España al Programa europeo EUROsociAL de apoyo a redes de intercambio de experiencia en el ámbito de las políticas sociales. Este respaldo ha conseguido la movilización de una gran cantidad de agentes de un buen número de países de Europa y América Latina incluyendo gobiernos y agentes sociales.

multilateral. No obstante, sí se pueden poner las condiciones para estar en disposición de asumir responsabilidades, lo que también implica disponibilidad para delegarlas cuando sea necesario.

Existen aún reformas pendientes para que España pueda cumplir satisfactoriamente con los retos de la Declaración de París. Los cambios van a suponer ajustes a veces dolorosos y, aunque requerirán tiempo para ser implementados, han de ser abordados de forma inmediata para adecuarse a los compromisos internacionales. A pesar de ello hay que enfatizar que, por primera vez, España se ha colocado en el pelotón de cabeza de los esfuerzos internacionales por mejorar la calidad de la cooperación internacional y alcanzar los objetivos de la agenda internacional de desarrollo, lo cual demuestra que el compromiso es firme, pero éste debe traducirse en resultados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACTIONAID (2007): *Making Aid Accountable and Effective. The Challenge for the Third High Level Forum on Aid Effectiveness*, Accra, Ghana 2008, junio.

Alcalde, A. R. (2006): *Armonización en el marco de la cooperación española: algunas ideas para el debate*, Ponencia Foro AOD, FRIDE: www.foroaod.org.

Alonso, J. A. (2006): «Eficacia de la Ayuda: un enfoque desde las instituciones», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, diciembre 2005-enero 2006, pp. 17-39.

EURODAD (2007): *Eurodad Brief Analysis of the OECD Paris Monitoring Survey.*

GIDSE (2005): *Europe: A True Global Partner for Development? GIDSE Shadow Report on European Progress towards Millennium Development Goal 8*, mayo, pp. 1-91.

Ministerio Asuntos Exteriores y Cooperación (2006): *Hacia los Objetivos del Milenio: Una apuesta coherente en la lucha contra la pobreza,* Informe del Gobierno español sobre el objetivo 8, versión preliminar en noviembre, Madrid.

Mürle, H. (2007): *Towars a Division of Labour in European Development Co-Discission* Paper 6/2007, DIE, Bonn.

OCDE *et al.* (2005): *Armonización, alineación, resultados: Informe sobre progreso, retos y oportunidades*, para el Foro de Alto Nivel «Aumentar juntos la eficacia de la Ayuda», París, 28 de febrero-2 de marzo.

OECD (2007): *2006: Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results*, París.

OECD-DAC (2005a): *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*, DAC Guidelines and Reference Series, París.

— (2005b): *Good Practices in Budget Support, Sector Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, París.

Sanahuja, J. A. (2006): «Balance y perspectivas de un ciclo de reformas. La política de cooperación española de 2004 a 2006», en Plataforma 2015 y más, *Los Objetivos del Milenio: movilización social y cambio de políticas,* pp. 69 a 103, Madrid.

RELACIÓN DE AUTORES

José Manuel Albares. Es Licenciado en Derecho y Diplomado en Ciencias Empresariales. Miembro del Cuerpo Diplomático, actualmente es Vicepresidente del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y desempeña su labor en la Delegación Permanente de España ante dicha Organización en París. Anteriormente, ha sido Cónsul de España en Colombia y ha trabajado en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Ha publicado diversos artículos e impartido numerosas conferencias sobre relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Ha sido profesor invitado en varias universidades españolas y en el Instituto de Estudios Políticos de París.

José Antonio Alonso Rodríguez. Es catedrático de Economía Aplicada por la Universidad Complutense de Madrid. Desde 2004 es director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, centro en el que en los años anteriores fue director del área de desarrollo internacional. Es autor de libros y artículos sobre economía mundial, desarrollo económico, cooperación internacional y migraciones y desarrollo, miembro de numerosos Consejos de redacción de revistas del ámbito de la economía y el desarrollo, Director del Magister en desarrollo y ayuda internacional del ICEI, y profesor en numerosos cursos y máster sobre cooperación internacional y desarrollo, en varias universidades de España y América Latina. Ha realizado tareas de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales, para el Gobierno español, para gobiernos autonómicos y ONGD. Es miembro en calidad de experto del Consejo de Cooperación de España, y presidente de la Asociación de Profesionales por la Calidad de la Ayuda al Desarrollo, ACADE.

Jaime Atienza Azcona. Es economista, especialista en desarrollo. En la actualidad es responsable del área de Relaciones Económicas Internacionales y Coherencia de Políticas del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina. Ha sido coordinador de economía social y estudios internacionales en Cáritas (2001-2005). Trabajó en el departamento de estudios de Manos Unidas (1998-2001), como responsable técnico de la campaña española sobre la deuda externa. Autor y coautor de varios libros (*La deuda externa del mundo en desarrollo,* AKAL, 2002), y numerosos estudios, informes y artículos sobre deuda externa, economía internacional, cooperación al desarrollo y migraciones. Ha participado en reuniones del FMI, del Banco Mundial, Naciones Unidas y diferentes Foros Sociales; docente en cursos y seminarios en varias universidades españolas y ecuatorianas, y consultor en temas de cooperación para el desarrollo.

Anna Ayuso. Doctora en Derecho Internacional Público y Magíster en Estudios Europeos por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Coordinadora del Programa América Latina de la Fundación CIDOB desde 2002 y anteriormente coordinadora del Área de Cooperación internacional en la misma institución. Profesora asociada en la UAB de Derecho Internacional Público, Organizaciones Internacionales e Instituciones Internacionales en materia laboral. Coordinadora del Módulo sobre Políticas de Desarrollo del Master de Desarrollo UAB-CIDOB. Docente habitual en cursos de postgrado, ha publicado artículos o capítulos de libros sobre temas de desarrollo, cooperación, y coordinación de políticas Ha participado en trabajos de consultoría sobre políticas de cooperación para instituciones de la UE y para la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo en varios países de América Latina.

Miguel Bayón. Periodista y escritor, ha publicado varias novelas y trabaja habitualmente como periodista en el diario *El País*. Viajero tanto por necesidad personal como por motivos profesionales, en África se ha movido por Senegal, Malí, Burkina Fasso, Togo, Benín, Congo, Uganda, Kenia, Tanzania, Sudáfrica y Mozambique. Su última novela, aparecida en 2002 es *Mulanga* (Planeta).

Juana Bengoa Beriain. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Diplomada en Ciencia Política y Derecho Constitucional, por el Centro de Estudios Constitucionales. Comenzó su andadura profesional y vital en el movimiento ciudadano, más tarde ha estado vinculada a la administración pública española (1986-1996), ejerciendo la Dirección General del Secretariado del Gobierno en el Ministerio de la Presidencia y, posteriormente, la Dirección del Plan Nacional sobre Drogas. Ha sido Vocal de Género y Desarrollo de la Coordinadora Española de ONGD, en representación de Solidaridad Internacional, entidad a la que asimismo representa en redes sociales, formando parte de su Consejo Asesor. Ha sido Directora de esta Fundación y participó en la creación de la «Plataforma 2015 y más». A partir de mayo de 2005 se reincorporó a su anterior puesto de trabajo, como asesora parlamentaria del Grupo Socialista, en el Congreso de los Diputados.

Carles Campuzano i Canadés. Licenciado en Derecho. Ha sido Colaborador Técnico de la Generalitat de Catalunya (1986-1991), Concejal de Vilanova i la Geltrú (1987-1992), Diputado en el Parlament de Catalunya (1992-1995), Secretario General de la Joventut Nacionalista de Catalunya (1989-1994), Presidente de la Joventut Nacionalista (1994-1996). Es Miembro del Comité Ejecutivo Nacional de Convergencia Democrática de Catalunya. Diputado del Grupo Catalán (CiU) por Barcelona es su Portavoz en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Vocal de la Delegación española en el Grupo de Amistad con Marruecos.

Rafael Cascante. Es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Desde 1983 trabaja en cooperación para el desarrollo. En 2000 se incorporó a la gestión del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM) en la AECI. Actualmente está adscrito a la Unidad de Microfinanzas de la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal.

Laia Cañigueral Olivé. Licenciada en Sociología, cursó estudios de postgrado en Participación Ciudadana y Desarrollo Sostenible

por la UAB y en Gobierno Local. Es responsable del Gabinete del Director en la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya. Es Secretaria Nacional de las Relaciones Internacionales de las JERC (Joventuts d'Esquerra Republicana de Catalunya). Diputada del Grupo de Ezquerra Republicana es Portavoz en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Es Vocal de la Delegación española en el Grupo de Amistad con Venezuela y de la Delegación española en el Grupo de Amistad con Perú.

Marcos de Castro Sanz. Licenciado en Psicología, especializado en Psicología Industrial (Universidad Complutense) y Diplomado en Administración de Empresas (1975, Escuela de Organización Industrial E.O.I.). Toda la actividad profesional la ha desempeñado en Cooperativas (Coeba, Eroski y Mondragón Corporación Cooperativa), excepto un periodo de seis años que ha trabajado en la Administración Pública (Comunidad de Madrid —IMADE— y Secretaría General de Comunicaciones). Actualmente, representa a Mondragón Corporación Cooperativa (MCC) en los órganos para la Economía Social. También es Consejero del Consejo Económico y Social (CES), de ámbito estatal, representando la Economía Social y coordina al Grupo Tercero. Desde 1998 es Presidente de la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) en representación de Mondragón Corporación Cooperativa (MCC).

Juan Pablo de Laiglesia y González de Peredo. Es Licenciado en Derecho e ingresó en 1973 en la Carrera Diplomática. Ha estado destinado en las representaciones diplomáticas españolas en Colombia, Oficina de las Naciones Unidas con sede en Ginebra y Portugal. Ha sido Subdirector General de México, Centroamérica y Países del Caribe y Director General de Política Exterior para Iberoamérica. En 1988 fue nombrado Embajador de España en Guatemala y, posteriormente, Embajador de España en México, Embajador en Misión Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Embajador de España en Polonia. Hasta su nombramiento como Secretario General de la Agencia Española de Cooperación

Internacional (AECI) en 2004 era Embajador en Misión Especial para la Coordinación de las Relaciones con los Países Europeos Limítrofes.

David del Campo Pérez. Licenciado en Ciencias Políticas. Título de Especialista Universitario en Comunicación y Gestión Política. Máster en Cooperación al Desarrollo y gestión de ONG. Comenzó a trabajar en el sector de la cooperación al desarrollo en la Campaña Mundial contra la Explotación Laboral Infantil «GLOBAL MARCH». Posteriormente en la Fundación Española para la Cooperación Internacional, «Solidaridad Internacional» y de ahí a la Red Europea de ONG de Desarrollo, SOLIDAR, en la Campaña Internacional «Workers Rights are Human Rigths» en Bruselas. También en Bruselas estuvo como adjunto a la Dirección de la «European Fair Trade Association» (EFTA) para posteriormente ser Técnico Parlamentario en el Parlamento Europeo. Desde mayo de 2004 es Vocal Asesor en el Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Cristina Díaz-Fernández Gil. Licenciada en Ciencias Políticas y Licenciada en Filología Inglesa, ingresó en el Cuerpo Diplomático en octubre de 1991. Desde entonces ha ocupado los siguientes cargos: Jefa del Servicio Oriente Próximo (1991), Consejera Técnica en la Oficina de Información Diplomática (desde el 15 de septiembre de 1993). Segunda Jefatura de la de España en Islamabad desde el 18 de abril de 1994. Segunda Jefatura en la Embajada de España en Nairobi desde el 20 de abril de 1996. Secretaria de primera clase en comisión el 26 de abril de 1996 y Encargada de los Asuntos Administrativos desde el 12 de marzo de 1999. Consejera en la Representación Permanente de España ante la ONU y 00. II., en Ginebra, desde el 16 de abril de 1999. Consejera Técnica de Cooperación en la Subdirección General de Cooperación con Países del Mediterráneo y Europa Oriental (AECI) desde el 4 de agosto de 2003. Subdirectora General Cooperación con África Subsahariana y Asia desde 2004 y actualmente Embajadora de España en Costa de Marfil.

Aurora Díaz-Rato Revuelta. Es Licenciada en Derecho e ingresó en 1983 en la Carrera Diplomática. Ha estado destinada en las representaciones diplomáticas españolas en Costa Rica e Irlanda. Ha sido Vocal Asesora en el Gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores, Subdirectora General de Europa Occidental y Subdirectora General Adjunta en el Gabinete de la Secretaría General de Asuntos Europeos. Desde 2002 hasta 2004 fue Vocal Asesora en la Dirección General de Coordinación de Asuntos Generales y Técnicos de la Unión Europea. Desde 2004 es la Directora General de Cooperación con Iberoamérica en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Antonio Fernández-Poyato. Licenciado en Ciencias Políticas, especialidad de Relaciones Internacionales, por la Universidad Complutense de Madrid, y Executive MBA por el Instituto de Empresa. Ha sido Director Adjunto de Cooperación Científico-Técnica con Iberoamérica (ICI) y Asesor del Presidente de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Fue Director del Área de Cooperación para el Desarrollo y Relaciones Europa-América Latina de la Fundación Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL), y Vicepresidente Ejecutivo de Cajasur (1995-2003). Conferenciante en diversos foros españoles y europeos, director de cursos y seminarios y consultor en diferentes universidades españolas, especialmente en IUDC-UCM, en el área de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la Cooperación Internacional. Desde junio de 2004 es Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Juan Antonio Frutos Goldaratz. Cursa estudios de Derecho en Granada y París. En 2005 ingresa en la carrera diplomática y se incorpora a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), donde permanece dos años, trabajando en la política de Cooperación para el Desarrollo de la UE y en temas de Migración y Desarrollo. Desde agosto de 2007 ha sido destinado a la recién creada Embajada de España en Praia (Cabo Verde), donde ocupa la Segunda Jefatura.

Cecilia García Gasalla. Cursó estudios de Geografía e historia y derecho en Madrid, Tübingen (Alemania) y Lisboa. En 2005 ingresa en la Carrera Diplomática y se incorpora a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE). En 2005, 2006 y 2007 es destinada varios meses a las Embajadas de Mauritania y Senegal como funcionario de refuerzo en aspectos migratorios. Actualmente es Jefa de Área en el ámbito de migraciones y desarrollo de la DGPOLDE.

Mauricio Gómez Lacayo. Graduado de Juris Doctor en Temple University, (Philadelphia, USA) especializándose en Derecho Internacional Publico y Mercantil, así como Derecho Comparado. Obtuvo su Licenciatura en Economía Política de Muhlenberg College, (USA) en 1989. Actualmente es Asesor Internacional en Cooperación y Desarrollo y uno de los mayores impulsores a nivel internacional, regional y nacional sobre Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional, en seguimiento a la Declaración de París. Fungió como Viceministro Secretario de Relaciones Económicas y Cooperación en el Gobierno de Nicaragua. Como parte de su carrera diplomática y profesional desempeñó el cargo de Coordinador General de Gestión de la Cooperación Internacional y como Director General de Gestión Multilateral. Cuenta con diez años de experiencia en el área de la cooperación y cinco años en el ámbito de las Relaciones Internacionales y Política Exterior.

Florencio Gudiño. Florencio Gudiño es experto en cooperación internacional para el desarrollo, con especialización en metodologías de gestión del ciclo de programas y evaluación. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires, realizó estudios de doctorado en cooperación internacional en la Universidad Complutense de Madrid. Trabajó como investigador, docente y consultor en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de dicha Universidad entre 1996 y 2000. Posteriormente fue designado responsable de diseño y evaluación de proyectos en el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT, con sede en Ginebra. Actualmente trabaja en la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas

Públicas (FIIAPP) como Director Técnico del Programa para la Cohesión Social en América Latina, *EUROsociAL*, financiado por la Unión Europea.

Nabiha Gueddana. Es actualmente Directora General de la Oficina Nacional de Familia y Población, cargo que desempeña desde 1994. Es también profesora de Pediatría Social y Preventiva en el Colegio de Medicina de Túnez. A lo largo de su carrera profesional, la doctora Gueddana ha ocupado diferentes cargos en la administración pública, pediatra en el Hospital Infantil de Túnez (1980-1989), Ministra de Asuntos Sociales y Ministra de Mujer y familia (1989-1993). Así mismo ha dirigido numerosos programas en los campos de salud pública, población y desarrollo, exclusión y pobreza, derechos de las mujeres, salud materno-infantil, juventud, salud reproductiva, planificación familiar, salud y discapacitación, ETS y VIH/SDIDA, en entidades gubernamentales y como consultora para organismos internacionales.

Gonzalo Guzmán Castaños. Licenciado en Derecho por la Universidad de Granada, realizó estudios de postgrado en Administración de Empresas (Escuela de Organización Industrial) y en Estudios sobre Desarrollo, en el Institut International de Recherche et de Formation en vue du Développement Harmonisé (IRFED), París (Francia). Pertenece a la Escala de Científicos Titulares del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) donde desempeñó diversos puestos. En 1990 se incorpora como Consejero Técnico de la Subdirección General de Acción Cooperativa del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de la AECI. Desde julio de 2005 es Subdirector General de Becas, Lectorados e Intercambios de la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas de la AECI.

Milagros Hernando Echevarría. Es Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología, por la Universidad Complutense de Madrid y máster en el Instituto de Estudios Europeos de Estrasburgo (Francia). Miembro de la carrera diplomática desde marzo de 1988, ocupó diversos puestos en las embajadas de España en Lima y Praga. En

1997 fue nombrada Vocal Asesor en el Gabinete del Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea; y en 2000 Directora del Gabinete del Secretario de Estado de Asuntos Europeos. Desde 2005 es la Directora General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (Secretaría Estado Cooperación Internacional-MAEC).

Joan Herrera Torres. Licenciado en Derecho del Medio Ambiente y Urbanístico. Responsable de movimientos sociales. Vocal de la Delegación española en los Grupo de Amistad con Argelia, Marruecos y Brasil, entre otros. Diputado por Barcelona del G. P. de Izquierda Unida-ICV (GIU-ICV) es el Portavoz de este grupo parlamentario en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Manuel Iglesia-Caruncho. Es doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es Comisionado para la Reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional, y anteriormente fue director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2004-2007). Ha sido Director del Programa de Cooperación Internacional de la Escuela Andaluza de Salud Pública de 2001 a 2004. Antes trabajó para la cooperación española en Nicaragua, y fue director de las Oficinas Técnicas de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en Cuba y Uruguay. Es autor de varios libros y artículos científicos y divulgativos sobre pobreza, desarrollo, cooperación internacional y deuda externa, entre otros temas.

José María Lacasa. Licenciado en Ciencias Económicas y Derecho por la Universidad Comercial de Deusto, realizó cursos de especialización en Control de Gestión y Dirección de Empresas en el INSIDE. Sus primeros puestos fueron en el Departamento Internacional del Banco Urquijo (1972-1974) y en la Organización Internacional de Empleadores (OIE) (1974-1977). Se incorporó a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), desde su fundación en 1977, hasta ahora, donde desem-

peña el cargo de Director del Departamento de Relaciones Internacionales. Es Consejero del Consejo Económico y Social de España y Consejero del Instituto Español de Comercio Exterior. Es también miembro del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Representa a la CEOE en el Comité de Dirección de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y en el Consejo Español de Cooperación al Desarrollo.

Graça Machel. Es la fundadora y presidenta de la «Fundación para el Desarrollo de la Comunidad (FDC)» y presidenta de la Comisión de Estudio de Naciones Unidas sobre el Impacto de los Conflictos Armados en la Infancia. Ha sido ministra de Educación en su país. Tras la muerte de su marido, Samora Machel —primer presidente de Mozambique después de la independencia—, Graça Machel ha centrado su actividad en la protección de los niños que han sido víctimas de la guerra civil que ha azotado su país. A raíz de esto fue nombrada por la Secretaría General de las Naciones Unidas, como experta en el impacto de los conflictos armados en los niños, publicando su estudio al respecto en 1996.

Eduardo Madina Muñoz. Licenciado en Historia Contemporánea por la Universidad de Deusto. Máster en Integración Europea por la U.P.V. Se especializó en Relaciones Internacionales habiendo trabajado como Técnico en el Parlamento Europeo y dando clases en diferentes universidades sobre Relaciones Internacionales y Construcción Europea. Secretario de Estudios Políticos de PSE-EE (PSOE). Diputado por Vizcaya es actualmente el Portavoz del Grupo Socialista en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Richard Manning. Es el actual Presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), desde el 16 de junio de 2003. Anteriormente fue Director General de Política en el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), donde prestó sus servicios desde 1965 hasta 2003, incluyendo periodos de trabajo en África del Oeste y el Sudeste asiático. Fue también Director Ejecutivo en el Banco Mundial. Con anterioridad a su designación como Presidente, el señor Manning trabajó en el CAD como Director de la

«Task Force on Aid Practices del CAD» donde realizó el informe sobre: «Prácticas de Armonización para una ayuda eficaz» llevando la iniciativa al Foro de Alto Nivel de Roma en febrero de 2003. En marzo de 2005 fue co-presidente en el Foro de Alto Nivel de París sobre Eficacia de la Ayuda.

José Manzanares Núñez. Licenciado en Sociología Industrial por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Ha realizado e impartido diferentes cursos y seminarios en España y el extranjero relacionados con los cambios en el sistema productivo, el empleo, la evolución de las cualificaciones y el papel de los agentes sociales. Desde junio de 1994 hasta julio de 1998 ha sido Director en Madrid de la Fundación CIREM (Centro de Iniciativas e Investigaciones Europeas en el Mediterráneo). A partir de septiembre de 1998 hasta octubre de 2006 ha sido Director de la Escuela «Julián Besteiro», dependiente de la CEC de la UGT. Actualmente es miembro del Consejo Social y del Consejo de Gobierno de la Universidad de Alcalá de Henares (Madrid) y Director del Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo de UGT (ISCOD-UGT).

Alfons Martinell Sempere. Es Director General de Relaciones Culturales y Científicas de la Agencia Española de Cooperación Internacional desde 2004. Profesor Titular de la Universidad de Girona, especialista en gestión y políticas culturales. Fue Director de la Cátedra Unesco «Políticas Culturales y Cooperación» de la Universidad de Girona. Ha realizado diferentes estudios e investigaciones en el campo de la gestión de políticas culturales, formación de gestores culturales y cooperación cultural internacional.

Ricardo Martínez Vázquez. Licenciado en Derecho (Universidad de Sevilla), cursó estudios de postgrado en Derechos Humanos y en Derecho Internacional Humanitario (Consejo de Europa e Instituto René Cassin, Estrasburgo) y en Derecho Internacional Público (Academia de Derecho Internacional de La Haya). En 1986 ingresó en la Carrera Diplomática con destinos en Relaciones Económicas Internacionales del MAE (1986-1987), en la Embajada de España en Bonn (RFA, 1987-1990), en la Agencia Española de Coopera-

ción Internacional (AECI, 1990-1992), como Consejero de Asuntos Humanitarios en Ginebra (1992-1997), en Panamá como consejero de cooperación y cultural (1997-1999), en la Oficina de Información Diplomática (OID, 1999-2000) y desde 2000 en la AECI como Subdirector General de Cooperación con Países del Mediterráneo y Europa Oriental. Desde 2004 es Director General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental en la AECI.

Carolina Mayeur Dawel. Socióloga de formación, inicia su carrera profesional en el ámbito de la enseñanza universitaria en Madrid, y en 1988 ingresa en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado Español. Después de un primer puesto en la Inspección General de Servicios del MAP, ha desarrollado su carrera administrativa en temas de ámbito social, primero en la Dirección General de Migraciones hasta 1997 y luego en el IMSERSO (Instituto de Migraciones y Servicios Sociales) como Consejera Técnica en la Unidad de Relaciones Internacionales. En 1997 solicita una excedencia y se incorpora a Palestina como representante de la ONG Solidaridad Internacional, con la que se queda trabajando tres años en la región en proyectos de desarrollo. En junio de 2004, es nombrada Subdirectora General de Cooperación con los Países del Mediterráneo y Europa Oriental, de la AECI.

José María Medina Rey. Licenciado en Derecho por la Universidad de Córdoba, cursó estudios de postgrado en Diseño, gestión y evaluación de proyectos sociales por la Universidad Autónoma de Santo Domingo en 1996 y en Función Gerencial de ONG, en ESADE. Trabajó como cooperante en la República Dominicana con OCASHA-CCS desde 1990 hasta 1997; y desempeñó varias responsabilidades en el área de proyectos de Manos Unidas entre 1997 y 2000; director de Prosalus desde final de 2000 hasta la actualidad. Además, es profesor colaborador en diferentes cursos, jornadas, seminarios y máster en temas relacionados con cooperación y con sector no lucrativo. Entre abril de 2004 y abril de 2006, fue vocal de financiación de la junta de gobierno de la CONGDE. Desde 2004 hasta la actualidad, es miembro del Consejo de Cooperación, y desde abril de 2006, presidente de la CONGDE.

Elena Montobbio de Balanzó. Licenciada en Derecho, con estudios de postgrado y maestría en gerencia de proyectos sociales, educación de adultos y formación de formadores. Tiene experiencia profesional de 20 años en trabajo por el desarrollo, tanto social y comunitario en España como en la cooperación al desarrollo internacional, durante los últimos 14 años. Ha participado en proyectos de desarrollo para la defensa de los derechos de los colectivos de población más vulnerables, como el impulso de servicios jurídicos populares en Nicaragua, y en la gestión del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos de Nicaragua, creado por la Cumbres Iberoamericanas y la Coordinación General de la Agencia Española de Cooperación Internacional en el Perú y en Nicaragua. Desde octubre de 2005 es Coordinadora General de la AECI en Nicaragua.

Beatriz Morant Zacaríes. Es Ingeniera Agrónoma por la Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Valencia (España). Además es Ingeniera en Desarrollo Rural en Países en Desarrollo por la Escuela Superior de Agronomía Tropical de Montpellier (Francia) y Maestra de Ciencias en Economía Rural por el Centro Internacional de Altos Estudios Mediterráneos-Instituto Agronómico Mediterráneo de Montpellier. Trabaja como consultora desde 1990. Actualmente presta sus servicios en la Unidad de Microfinanzas de la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal (SDGCMyH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé. Es licenciado en Derecho y Ciencias Políticas. Miembro del Cuerpo Diplomático, fue Director Jefe de la Sección de Coordinación de Europa Oriental del Ministerio de Asuntos Exteriores (1978). Ha estado destinado en las representaciones diplomáticas españolas en Yugoslavia y Marruecos. Ha sido Subdirector General para África del Norte (1987), Director General de Cooperación con el Mundo Árabe (1991), Director General de Política Exterior para África y Oriente Medio (1993), Embajador de España en Israel (junio-diciembre, 1996) y Enviado Especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente

Medio hasta junio de 2003. Fue elegido Diputado al Congreso por Córdoba en la Elecciones Generales del 14 de marzo de 2004. Desde el 18 de abril de 2004 es Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Fernando Mudarra Ruiz. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, cursó un máster sobre Desarrollo Económico en América Latina, impartido por la CEPAL-ILPES y es doctorando en la Facultad de C. Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba (ETEA). Posee una experiencia profesional de más de 12 años de trabajo en diferentes países de América Latina (Nicaragua, Guatemala, Honduras, Colombia, Cuba y Bolivia) en los que ha trabajado en instituciones universitarias, centros de investigación, empresas privadas, organizaciones de cooperación internacional y como Coordinador General de la AECI en dos ocasiones. Es actualmente asesor de la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica de la AECI para la puesta en marcha del Programa Regional de Cooperación con los Países Andinos, y de la DGPOLDE para la elaboración de la Estrategia Sectorial de Promoción del Tejido Económico y Empresarial.

Leire Pajín Iraola. Es licenciada en Sociología por la Universidad de Alicante. Ha sido Secretaria de Participación de los Jóvenes del PSPV-PSOE, miembro del Comité Federal de las Juventudes Socialistas de España y Secretaria de Política Institucional de las Juventudes Socialistas de Benidorm. Diputada Nacional por Alicante por el PSOE en la VII y VIII Legislatura. Desde julio de 2000 era Secretaria de Relaciones con las ONG y Movimientos Sociales de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, Presidenta de Solidaridad Internacional y miembro del Patronato de la Fundación Jaime Vera y de la Comisión Federal de Listas del PSOE. En 2004 es nombrada Secretaria de Estado de Cooperación Internacional.

Soledad Pardo Ruiz. Licenciada en Historia. En su dilatada trayectoria sindical y profesional ha ejercido como profesora en Barcelona y Madrid. De 1989 a 2004 fue dirigente sindical de la Federación Estatal de Enseñanza de CC.OO. Miembro del Consejo

Escolar del Estado, del Comité Sindical Europeo de la Educación y de la Regional europea de la Internacional de la Educación hasta 2004. Tras el VIII Congreso Confederal de CC.OO. desempeña funciones ejecutivas como Secretaria de Cooperación Internacional al Desarrollo, en el seno de la Comisión Ejecutiva de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y Presidenta de la Fundación Paz y Solidaridad. Representa a la CS de CC.OO. en el Consejo de Cooperación Internacional al Desarrollo.

Francisco Rey Marcos. Miembro fundador y codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Licenciado en Ciencias Biológicas especializado en salud pública y máster en Relaciones Internacionales. Posee experiencia desde los años ochenta en la Cruz Roja, otras ONG y en la cooperación oficial en diversas tareas de cooperación para el desarrollo y acción humanitaria. Profesor en numerosos master y cursos de postgrado, ha sido también consultor de la Comisión Europea, el Comité Económico y Social Europeo, el gobierno de los Países Bajos y diversas instancias de la Cooperación Española (AECI, DGPOLDE; ACCD, Ayuntamiento de Córdoba…). Entre sus publicaciones caben destacar *El debate humanitario, c*on Víctor de Currea (Icaria Editorial, 2002) y *Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto en Acción Humanitaria,* con Ana Urgoiti (La Caixa, 2005). Es el director de los Informes Anuales de Acción Humanitaria que publica IECAH y coordinador del Observatorio de Acción Humanitaria.

Isabel Riaño Ibáñez. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales y pertenece al Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado. Desde 1991, ha ocupado distintos puestos en el Ministerio de Economía y Hacienda, durante cinco años en la Dirección General de Economía Internacional y Transacciones Internacionales; de 1996 a 1999 fue Asesora para Asuntos Internacionales en el Gabinete del Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda. En 1999 fue nombrada Consejera Económica y Comercial en Toronto y desde septiembre de 2004 a 2006 ocupó la Subdirección General de Instituciones Financieras Internacionales en la Dirección General de Financiación Interna-

cional. Desde septiembre de 2006 es Directora General de Financiación Internacional.

Gonzalo Robles Orozco. Es Licenciado en Antropología Social y Cultural y Graduado en Administración de Empresas. Ha sido Concejal (1983-1986), Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (1996-octubre 2003) y Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (octubre 2003-abril 2004). Es diputado del Partido Popular por Salamanca y Portavoz de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Asimismo es Vocal de la Comisión de Asuntos Exteriores y Vocal de la Delegación española en el Grupo de Amistad con México.

Luz Romero Romero. Licenciada en Ciencias de la Información. Responsable de Cooperación al Desarrollo de la FEMP desde 1991-1995 y Directora del Área desde 1995-2007. Entre sus publicaciones pueden citarse *Poder Local y Solidaridad Internacional,* FEMP 1999 (coautora), *La Cooperación al Desarrollo de los Entes Locales. Informe 1998-1999,* FEMP, 1999, y *La Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales. Informe 2005*. FEMP, 2006 (coordinadora).

José Antonio Sanahuja Perales. Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y profesor de relaciones internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Ha trabajado como investigador y consultor con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, y el Departamento de Estudios de Intermón Oxfam. En la actualidad es Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, MAEC). Entre sus libros se encuentran *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria* (coordinador, con C. Freres, 2006); *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza* (2001); e *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio* (coordinador, con J. A. Sotillo, 1998).

Ignacio Santos Molina. Licenciado en Ciencias Políticas, trabaja y se interesa por todo lo relacionado con el medio ambiente y el desarrollo sostenible desde comienzos de los años ochenta, y particularmente por la dimensión internacional de los problemas ambientales. Tras más de una decena de años de colaboración con organizaciones ecologistas, su actividad se orienta, desde mediados de los noventa, hacia el sector de la cooperación para el desarrollo, colaborando principalmente con organizaciones no gubernamentales, como la Fundación IPADE y con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM) en actividades destinadas a abordar las cuestiones ambientales desde la perspectiva de la cooperación para el desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Jesús Sebastián Audina. Es doctor en Ciencias Biológicas por la UCM. Desde 1997 es investigador científico en el Centro de Información y Documentación Científica (CINDOC) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Ha sido Vicepresidente de política científica del CSIC (1983-88), Subdirector General del Instituto de Cooperación Iberoamericana-AECI (1989-92). Secretario General del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) (1989-96) y Miembro del Comité de gestión del programa de cooperación científica de la UE con terceros países (INCO) (1994-97). Sus temas de especialización son: Diseño, gestión y evaluación de políticas científicas, tecnológicas y para la innovación; y el análisis de procesos de internacionalización y cooperación en los de la educación superior, la ciencia y la tecnología.

Ignacio Soleto Martín. Es licenciado en Ciencias Políticas y Sociología en la especialidad de Estudios Iberoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid, Master en Economía y Política Internacional (CIDE-México) y en Cooperación para el Desarrollo (AECI-CEDEAL). Ha sido investigador visitante y docente en el CIDE-México (1988-1990); investigador visitante en el Centro de Estudios del Desarrollo de Santiago de Chile (1990-1991); investigador en la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos de Madrid (1991-1992); Coordinador de In-

vestigación del Centro Español de Estudios de América Latina (1992-1996); Director de IPADE (2000-2002) y Director del Programa de Cooperación Internacional del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la UCM (1995-2004). En la actualidad ocupa el cargo de Director del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), de la Fundación Carolina.

José Ángel Sotillo Lorenzo. Doctor en Ciencias Políticas, por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Realizó la Tesis Doctoral sobre la ayuda alimentaria en la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea. Profesor Titular de Relaciones Internacionales, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM). Imparte Cursos de Doctorado y participa en Maestrías vinculados a las Relaciones Internacionales y la Cooperación para el Desarrollo, tanto en universidades españolas como en americanas. Ha ocupado diversos cargos académicos, como los de Vicedecano de Alumnos y de Investigación y Tercer Ciclo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM). Especialista en relaciones de la Unión Europea con América Latina, principalmente desde la política de cooperación, sobre lo que ha publicado varios libros y artículos. Codirector de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* y Director del Magister en Cooperación Internacional del IUDC y la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM.

Koldo Unceta. Catedrático de Economía Aplicada. Se encuentra vinculado a la cooperación al desarrollo desde principios de los años 80. Entre 1984 y 1986 participó en el Plan Integral de Cooperación con Centroamérica, promovido por el ICI, trabajando en varios países de la región y especialmente en Nicaragua. En 1987 fundó, en la Universidad del País Vasco, el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional (HEGOA), el cual dirigió hasta 2000. Ha sido miembro, desde sus inicios, de la Comisión de Cooperación al Desarrollo del CEURI-CRUE y, desde 2002, asesor de la Oficina de Cooperación de la UPV/EHU. Actualmente dirige el Master Oficial sobre Globalización y Desarrollo en la UPV/EHU. Es autor de varios libros y numerosos artículos

sobre temas relacionados con el desarrollo, la economía mundial, y la cooperación, además de miembro o colaborador de varias ONGD.

Antonio Zurita Contreras. Licenciado en Geografía e Historia, es experto en cooperación internacional desarrollando funciones en diversos ámbitos desde hace más de 25 años. Durante los últimos siete años ha vinculado su trabajo a la cooperación descentralizada, ejerciendo como Director del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), función que ahora combina con la de Sennior Adviser del PNUD (Naciones Unidas), dentro del programa ART con sede en Ginebra. En este periodo ha desarrollado una intensa actividad en la promoción de la articulación de la cooperación descentralizada, participando en diversas redes e instancias nacionales (Confederación de Fondos, Comisión Interterritorial), e internacionales (Consejo Internacional del Foro Social Mundial, CGLU, Foro de Autoridades locales por la inclusión social, programas URBAL). Anteriormente fue promotor de diversas iniciativas de cooperación no gubernamental, fundador de varias ONG, y presidente de la coordinadora andaluza entre 1994-1998.